RAPPORT PUBLIC ANNUEL

1ère partie : observations des juridictions financières

	Rapport	*Réponses*
Délibéré……III		
La situation des finances publiques……	***1***	***16***
Agriculture……..……..19		
Les prêts bonifiés à l'agriculture……..	*21*	*27*
La aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT…….	*35*	*48*
Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles.……	*61*	*72*
Les chambres d'agriculture de Corse.……..…..	*99*	*108*
Economie - Industrie……..111		
Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des PME.……	*113*	*134*
Le crédit d'impôt recherche.……	*139*	*155*
Enseignement - recherche ……159		
La recherche en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication.……	*161*	*186*
Les marges d'initiative des établissements publics d'enseignement du second degré.……..	*193*	*213*
Emploi et formation profesionnelle……..223		
La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle.……	*225*	*247*
La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle.……..	*249*	*269*
La gestion de l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH).……	*285*	*303*
Santé – Sécurité sociale……..311		
Les urgences médicales : constats et évolution récente.……	*313*	*340*
La politique des soins palliatifs.……..	*349*	*372*

	Rapport	Réponses
Logement……..……383		
Les aides personnelles au logement…….…….	*385*	*407*
Intérieur……..……..413		
La rétention des étrangers en situation irrégulière……..…	*415*	*428*
Collectivités territoriales…..……445		
Trois aménagements à vocation culturelle et de loisirs……..	*447*	*474*
Les marchés de construction et de rénovation de l'office public d'HLM de Montereau……..	*507*	-----
La commune de Bussy Saint Georges (Seine-et-Marne)…….	*515*	*528*
La commune de Santa Maria Poggio (Haute-Corse)……..…	*571*	*579*
La gestion des fonds publics par la Polynésie française……	*593*	*618*

L'activité des juridictions financières……....629

Rapports publiés par la Cour des comptes en 2005 et 2006……..639

Liste des rapports communiqués aux commissions des finances du Parlement en 2005 et 2006……..641

DÉLIBÉRÉ

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu des projets qui avaient été communiqués au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Les observations les concernant ont également été communiquées aux personnes morales de droit privé et aux personnes physiques intéressées ; il a été tenu compte, quand il y avait lieu, de leurs réponses.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Fragonard, Pichon, Picq, Sallois, Babusiaux, Cretin, Mme Cornette, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Menasseyre, Collinet, Gastinel, Cieutat, Carrez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, Bady, Berthet, Malingre, Paugam, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Arnaud, Descheemaeker, Bayle, Adhémar, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Monier, Hernandez, Beaud de Brive, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Pallot, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Freches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Moulin, Thélot, Lesouhaitier, Lefas, Alventosa, Lafaure, Andréani, Mme Fradin, MM. Gauthier (Louis), Braunstein, Brochier, Delin, Mmes Saliou, Dayries, MM. Levy, Deconfin, Vialla, Tournier, Courtois, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Cossin, Ténier, Diricq, Lefebvre, Couty, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Martin (Christian), Valdiguié, Lair, Hayez, Breyton, Mme Trupin, MM. Corbin, Rigaudiat, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Korb, conseillers maîtres, MM. Audouin, Pascal, Gleizes, Lemasson, Cultiaux, Schaefer, Bille, Zeller, Limodin, Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République, assisté de M. Bertucci, premier avocat général.

N’ont pas pris part aux délibérations :

M. Moreau, conseiller maître, et M. Cultiaux, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l’insertion sur « les prêts bonifiés à l’agriculture ».

M. Couty, conseiller maître, en ce qui concerne les insertions sur « La gestion de l’association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) », sur « Les urgences médicales : constats et évolution récente » et sur « La politique des soins palliatifs ».

M. Bille, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l’insertion sur « La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle »

M. Pichon, président de chambre, M. Collinet, président de chambre maintenu en activité, MM. Ganser, Pallot, Moreau, Martin (Christian), conseillers maître, en ce qui concerne l’insertion sur « La gestion des fonds publics par la Polynésie française ».

Ces magistrats n’ont pas pris part au délibéré final sur l’adoption du rapport.

***

M. de Combles de Nayves, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 janvier 2007.

Chacune des vingt insertions publiées dans ce fascicule ont préalablement été délibérées par une des sept chambres de la Cour des comptes ou par une chambre régionale ou territoriale des comptes, puis arrêtée par le Comité du rapport public et des programmes présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiquée, en intégralité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés afin de recueillir leurs éventuelles observations.

Le tableau suivant mentionne les rapporteurs ayant effectué les contrôles dont les insertions publiées dans le rapport annuel de la Cour constituent la synthèse :

La situation des finances publiques *M. Monier, conseiller maître,* *M. Morin, conseiller maître,* *Mme Castéra, auditrice*
Les prêts bonifiés à l'agriculture *M. Berthet, conseiller-maître*
La aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT *M. Ecalle, conseiller référendaire*
Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles *M. Bastianelli, rapporteur*
Les chambres d'agriculture de Corse *M. Berthet, conseiller-maître*
Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des PME *M. Courtois, conseiller maître,* *M. Gallezot, rapporteur*
Le crédit d'impôt recherche *M. Cossin, conseiller-maître*

Les marges d'initiative des établissements publics d'enseignement du second degré *M. Duchadeuil, conseiller-maître,* *M. Montarnal, conseiller référendaire,* *M. Lesueur, auditeur*
La recherche en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication *Mme Froment-Meurice, conseiller-maître,* *M. Rousselot, conseiller référendaire,* *M. Mouttalib, auditeur*
La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle *M. Chartier, conseiller-maître,* *M. Strassel, conseiller référendaire*
La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle *M. Thélot, conseiller-maître* *M. Mollard, conseiller-maître,* *Mme Guerber Le Gall, rapporteur,* *M. Potton (Jean-François), rapporteur*
La gestion de l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) *M. Cardon, conseiller-maître,* *M. Pommier, Rapporteur*
Les urgences médiales : constats et évolution récente *M. Levallois, conseiller référendaire, Président de la CRC de Rhônes-Alpes,* *M. Cultiaux, conseiller maître en service extraordinaire,* *Mme de Casson, rapporteur*
La politique des soins palliatifs *M. Cardon, conseiller-maître,* *Mme Jourdier, rapporteur*

Les aides personnelles au logement *Mme Ruellan, conseiller-maître* *M. Frèches, conseiller-maître,* *M. Gruson, auditeur,* *Mme Régis, auditeur*
La rétention des étrangers en situation irrégulière *M. Martin (Christian), conseiller-maître*
Trois aménagements à vocation culturelle et de loisirs *Mme Motuel-Fabre, premier conseiller des CRTC,* *Mme Leducq, premier conseiller des CRTC,* *M. Brunner, Conseiller référendaire, président de la CRC de Poitou-Charentes,* *M. Bonnici, premier conseiller des CRTC,* *M. Heintz, premier conseiller des CRTC,* *M. Beaud de Brive, président de la CRC de Midi-Pyrénées,* *M. Louis, président de section des CRTC,* *M. Roberti, premier conseiller des CRTC*
Les marchés de construction et de rénovation de l'office public d'HLM de Montereau *M. Meunier, président de section des CRTC,* *M. Soli, conseiller des CRTC*
La commune de Bussy Saint Georges (Seine-et-Marne) : *M. Azérad, président de section des CRTC,* M. *Lemière, premier conseiller des CRTC*
La commune de Santa Maria Poggio (Haute-Corse) M. *Alladio, premier conseiller des CRTC*
La gestion des fonds publics par la Polynésie française : *M. Basset, conseiller référendaire, président de la CTC de Polynésie française,* *M. Gruntz, premier conseiller des CRT,* *M. Lesot, premier conseiller des CRTC*

La situation des finances publiques

Depuis plusieurs années, la Cour met en évidence, dans ses rapports publics, la nécessité d'un redressement des finances publiques. Après un éclairage de fond sur leur évolution depuis dix ans (1996-2006)[1] et sur la problématique de leur assainissement, la Cour actualise, dans la présente section, les recommandations formulées notamment dans son rapport de juin 2006 sur la situation et les perspectives des finances publiques et dans celui de septembre 2006 sur la sécurité sociale.

I - 1996-2006 : dix ans d'évolution des finances publiques

Avertissement méthodologique

Les estimations relatives à 2006 sont encore provisoires à la date présente. La Cour analysera les résultats définitifs de l'exercice 2006 dans les rapports qu'elle publiera au printemps 2007 [2].

1) Cette période, représentative sur le plan économique, couvre une phase d'accélération de la croissance (1996-2000) puis de ralentissement (2001-2003) et des années (2004, 2006) où la croissance a été proche de son niveau potentiel (aujourd'hui estimé à 2,25%).

2) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire et rapport sur les comptes de l'Etat de mai 2007, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2007 et rapport sur la sécurité sociale de septembre 2007.

A - Des déficits persistants

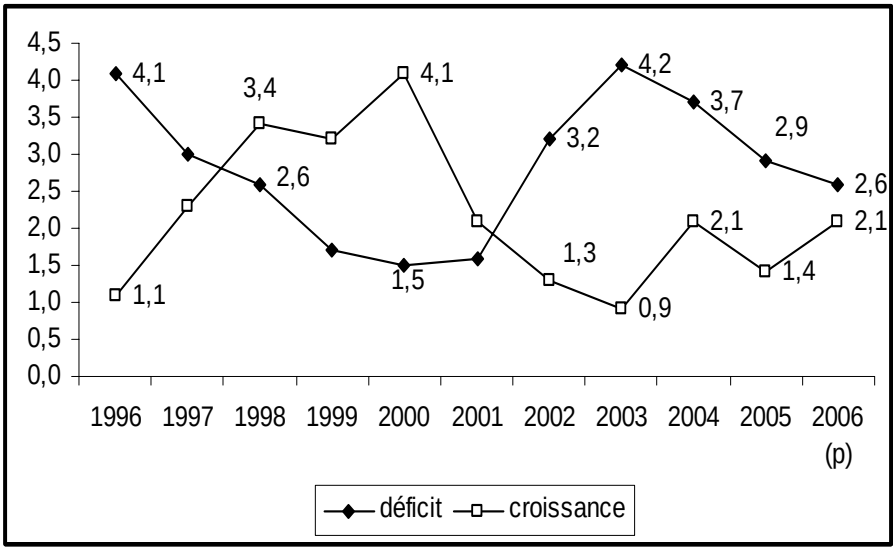
Depuis 1996, le déficit public a excédé le plafond de 3% du PIB fixé par le Traité de Maastricht une année sur deux en moyenne[3].

1 - Des déficits même en période de forte croissance

Si le résultat de 2006 marque une amélioration (cf. infra), la France a connu pour cet exercice un déficit pour la 26ème année consécutive. Ces dix dernières années, le solde public a oscillé avec la conjoncture, mais sans jamais atteindre l'équilibre ni même s'en rapprocher, même en phase haute du cycle économique (1998-2000). Cette situation, intervenue en dépit des engagements de retour à l'équilibre pris dans le cadre des programmes de stabilité successifs[4], contraste avec celle observée dans les autres grands Etats membres de l'Union européenne[5] sur la même période 1996-2006.

Déficits publics et croissance depuis 1996

En % du PIB



3) Au cours de cinq des onze exercices sous revue exactement ; mais, en 2005, il n'a été inférieur à 3% que grâce à la comptabilisation de recettes exceptionnelles.

4) Notifiés à la Commission européenne dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, en décembre de l'année n pour les années n+2 à n+4.

5) A l'exception de l'Italie.

Cette singularité française résulte de choix asymétriques faits dans la conduite des politiques budgétaires au long du cycle économique. D'un côté, la période de forte croissance (1998-2000) n'a pas été suffisamment mise à profit pour rééquilibrer les comptes publics : pour l'essentiel, les surcroîts de recettes collectés pendant cette période ont été utilisés pour financer des allégements d'impôts et, dans une moindre mesure, des dépenses nouvelles, au détriment de l'assainissement durable des déficits. De l'autre côté, la phase de ralentissement de la croissance (2001-2003) s'est accompagnée d'une progression des dépenses publiques (+1,8 point de PIB) et de mesures d'abaissement des prélèvements obligatoires qui ont accentué la dégradation spontanée des comptes publics[6].

2 - La diminution des déficits depuis 2004

Depuis 2004, le déficit public diminue. En 2006, les données provisoires le chiffrent à 2,6 % du PIB, un résultat meilleur que prévu[7]. Il s'explique par l'apparition de surplus de recettes fiscales exceptionnellement élevés, notamment pour l'impôt sur les sociétés[8].

L'évolution positive constatée depuis 2004 a conduit la Commission européenne à recommander la clôture de la procédure de déficit excessif engagée contre la France en mars 2003.

Le déficit public de notre pays reste néanmoins supérieur (comme depuis 2002) à la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne (environ 2 % en 2006).

En 2006, il est revenu autour du « solde stabilisant » (environ -2,5% du PIB), c'est-à-dire autour du solde qui permet uniquement de stabiliser – et non de réduire – le ratio d'endettement (la baisse de celui-ci en 2006 a été obtenue par d'autres moyens, cf. infra). Or ce ratio est depuis 2003 nettement supérieur au plafond de 60 % fixé par le Pacte européen de stabilité et de croissance.

6) En période de faible croissance, le solde public se dégrade spontanément sous l'effet de moindres rentrées fiscales et de la progression de certaines dépenses publiques, notamment celles liées à l'indemnisation du chômage.
7) Dans l'hypothèse du respect des objectifs annoncés en matière de dépenses (+1,4% en volume pour l'ensemble des administrations publiques en 2006), le déficit public pourrait s'avérer inférieur à 2,6% du PIB en 2006.
8) Dont la progression s'explique par celle des résultats des grandes entreprises et par la modification des règles de versement du dernier acompte de l'IS.

Le déficit demeure également trop élevé en termes structurels. Bien qu'en diminution depuis 2004, le niveau du « solde structurel »[9] ne permettrait pas le maintien du déficit public sous le plafond des 3 % du PIB en cas de nouvelle dégradation de la conjoncture[10]. En outre, sa diminution reflète moins un effort de rééquilibrage des comptes publics par la maîtrise des dépenses ou le relèvement des prélèvements obligatoires[11], qu'une progression spontanée[12] des recettes fiscales nettement plus forte que par le passé, à taux de croissance donné (effet dit « d'élasticité »[13]).

B - Une forte progression de l'endettement

En dix ans (1996-2006), la dette publique a augmenté de 7 points de PIB. Elle représente aujourd'hui une somme d'environ 18 000 € par habitant.

1 - Une évolution qui n'a pas été uniforme

Après trois années de baisse (1999 à 2001) consécutives à l'amélioration de la croissance[14], la dette publique a connu une progression particulièrement marquée de 2002 à 2005 (+10,3 points de PIB), largement imputable à l'Etat (+ 7 points de PIB) et à la progression

9) Le solde structurel est un indicateur qui vise à corriger le déficit public nominal des effets de la conjoncture et des mesures exceptionnelles. Il présente certaines limites, mais son évolution fait mieux ressortir que celle du solde public nominal la situation sous-jacente des finances publiques et les choix faits par les pouvoirs publics dans la conduite des politiques budgétaires.

10) Selon les prévisions de la Commission européenne d'automne 2006, le solde structurel de notre pays serait d'environ -2,6% en 2006. Compte tenu des aléas conjoncturels, qui peuvent faire varier le solde public de plus ou moins 1,5 points de PIB, le maintien du déficit sous le plafond des 3 % en période de basse conjoncture exigerait que le solde structurel n'excède pas -1,5 % du PIB en rythme de croisière.

11) Un tel effort de rééquilibrage est mesuré par un indicateur, « l'effort structurel ». Selon les informations annexées au projet de loi de finances pour 2006, l'effort structurel a été nul en 2004 et limité à 0,1 % du PIB en 2005. Cet indicateur n'a pas été rendu public pour l'année 2006 en annexe au projet de loi de finances pour 2007.

12) L'évolution « spontanée » ou « tendancielle » des recettes fiscales est celle qui résulte de l'évolution économique des assiettes, c'est-à-dire en l'absence de toute mesure volontaire d'allègement ou d'alourdissement des prélèvements obligatoires.

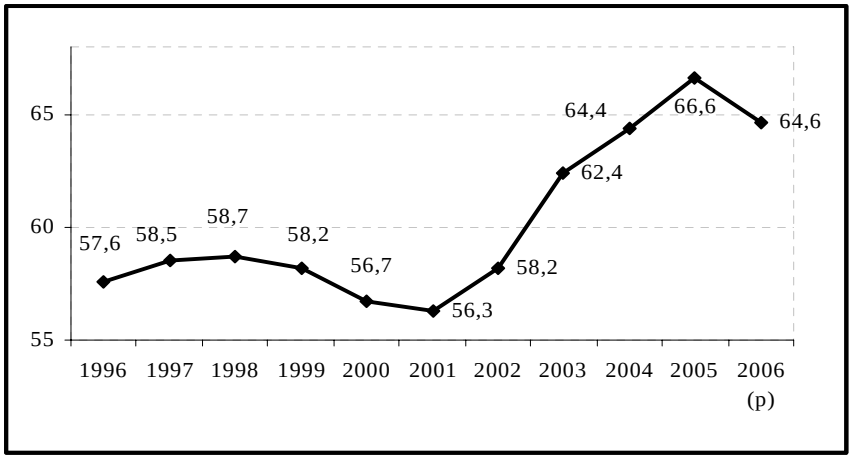
13) L'élasticité des recettes fiscales mesure le rapport entre le taux de progression de ces recettes à législation constante et le taux de croissance du PIB. Elle a été (pour les recettes fiscales de l'Etat) de 1,7 en 2004, de 1,5 en 2005 et serait autour de 2 en 2006, contre une moyenne de 1 sur longue période. La variation de l'élasticité n'est pas neutralisée dans le mode actuel de calcul du solde structurel.

14) Au cours de cette période, les déficits sont passés en-dessous du solde stabilisant.

de la « dette sociale[15] » (+3,2 points de PIB). En 2006, selon les résultats annoncés, la dette publique aurait diminué d'environ deux points de PIB pour revenir à 64,6 % du PIB.

Evolution de la dette publique depuis 1996

En % du PIB



La baisse du taux d'endettement en 2006 constitue un signal positif. Toutefois, elle ne s'explique pas par la diminution du déficit public[16] mais a été obtenue, d'une part, par des cessions d'actifs publics, d'autre part, par une diminution de l'encours de trésorerie de l'Etat.

L'affectation des recettes de cessions d'actifs en priorité au désendettement peut se justifier et la diminution de l'encours de trésorerie de l'Etat procède d'une volonté louable d'optimiser la gestion de celle-ci.

Mais ces mesures ne constituent pas une voie durable de désendettement : le potentiel d'actifs cessibles n'est pas infini et l'Etat a besoin de conserver un niveau suffisant de trésorerie pour faire face à ses paiements. En outre, elles n'améliorent pas la situation patrimoniale de l'Etat, puisqu'à la diminution du passif (la dette) correspond, au bilan de l'Etat, une diminution identique de l'actif[17] (les actifs publics et les

15) Par « dette sociale », on entend la dette cumulée des administrations de sécurité sociale et de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

16) Celui-ci étant seulement revenu autour du solde stabilisant la dette, comme expliqué plus haut.

17) Cela montre l'intérêt de ne pas raisonner seulement en termes de dette brute mais aussi de dette nette (en soustrayant aux passifs financiers les actifs financiers au sens de la comptabilité nationale), comme le fait notamment le Royaume-Uni, dans le cadre d'une approche patrimoniale des finances publiques.

disponibilités de trésorerie). Enfin, la gestion active de la trésorerie de l'Etat ne doit pas conduire à des tensions excessives sur les liquidités du Trésor, qui pourraient alors avoir un coût net pour les finances publiques[18].

2 - La charge de la dette

De 1996 à 2006, les charges d'intérêt sont passées de 3,6 % à environ 2,7 % du PIB grâce à la baisse des taux d'intérêt. Cet « effet taux » a plus que contrebalancé « l'effet volume » de la progression de l'endettement et a donc rendu celle-ci relativement indolore.

Néanmoins, la charge de la dette représente chaque année un coût élevé pour les administrations publiques (environ 45 Md€). Leurs marges d'action s'en trouvent réduites d'autant. Pour l'Etat, le service de la dette absorbe 15 % du budget général.

En outre, le niveau actuel de la dette expose notre pays à un relèvement des taux d'intérêt. Un tel mouvement est en cours en zone euro depuis la fin 2005 pour les taux à court terme ; il se répercute peu à ce stade sur les taux à long terme auxquels l'endettement public est plus sensible, mais le risque d'une telle remontée ne peut être négligé[19]. Pour une augmentation durable des taux d'un point, toutes échéances confondues, la charge de la dette publique augmenterait d'environ 1 Md€ dès la première année et d'environ 11 Md€ au bout de dix ans.

18) Dans l'hypothèse d'une insuffisance de liquidités, le gain né initialement de la baisse de l'encours de dette à court terme risquerait d'être contrebalancé par le coût de nouveaux emprunts à effectuer à très court terme auprès du système bancaire.

19) Le Gouvernement anticipe d'ailleurs une progression sensible des charges d'intérêt de la dette dans les prochaines années ; celles dues par l'Etat augmenteraient ainsi de 1,7% en volume par an en moyenne de 2007 à 2010 (après - 1,6 % de 2002 à 2006).

II - L'adaptation des finances publiques aux nouveaux défis

A - La problématique d'ensemble

Dans un contexte de fort endettement et de déficits encore trop élevés pour en permettre la diminution, la situation des finances publiques appelle une adaptation aux nouveaux défis qui sont prévisibles. Cette nécessité est mieux reconnue que par le passé.

1 - Le défi du vieillissement, des retraites et de la santé

Les dépenses liées au vieillissement de la population sont appelées à fortement progresser à moyen terme. Cette progression ne saurait être considérée comme une menace lointaine. A titre d'exemples, celle des charges de pensions de l'Etat est d'ores et déjà engagée et la dégradation constatée en 2006 du déficit de la branche retraites du régime général de sécurité sociale s'accentuera en 2007[20].

Le vieillissement n'est pas seulement porteur de dépenses additionnelles. En pesant sur les taux d'activité (à politique inchangée), il est également de nature à réduire le potentiel de croissance de l'économie nationale et donc la création des richesses nécessaires au financement de notre modèle social.

Notre pays doit également compter avec la progression des dépenses de santé. Si l'action sur les comportements peut en favoriser l'infléchissement, plusieurs phénomènes lui confèrent néanmoins une composante structurelle (vieillissement, progrès technique, élévation du niveau de vie moyen et de la demande de soins, etc.). La progression des dépenses de santé liée au vieillissement a été estimée récemment à 1,8 point de PIB à l'horizon 2050 pour la France par la Commission européenne. La Cour a pour sa part évalué que les dépenses liées à la dépendance augmenteraient d'environ 1 point de PIB à l'horizon 2020.

20) Selon les tableaux annexés à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, ce déficit s'est creusé de 0,5 Md€ en 2006 et, dans le scénario à 2,25 % de croissance, se creusera de 1,1 Md€ en 2007 pour atteindre 3,5 Md€.

2 - Un rééquilibrage durable des comptes publics

L'assainissement des finances publiques passe nécessairement par une résorption du déséquilibre structurel entre les dépenses et les recettes des administrations publiques : depuis dix ans, les premières excèdent les secondes de 7 % en moyenne ; pour l'Etat, l'écart est même de 16 %.

Compte tenu du niveau élevé des prélèvements obligatoires – notre pays en présente le taux le plus élevé de la zone euro (44 % du PIB) – et de la « concurrence fiscale » qui s'exerce entre les Etats dans un contexte de mobilité des personnes et des capitaux, l'essentiel de l'ajustement ne peut que résider dans la maîtrise des dépenses, même si le relèvement de certains prélèvements apparaît indispensable au rééquilibrage des comptes sociaux.

La maîtrise des dépenses publiques requiert des choix collectifs. Certaines dépenses étant rigides à la baisse, au moins à court terme[21], elle implique un réexamen de celles qui le sont moins, notamment parmi les dépenses d'intervention[22]. Elle suppose également une sélection parcimonieuse des nouvelles dépenses envisagées et une meilleure maîtrise de la progression des effectifs des trois fonctions publiques que par le passé[23]. L'amélioration de l'efficacité d'ensemble des dépenses publiques et la réalisation de gains de productivité dans les administrations et les services publics doivent également permettre de dégager des marges de manœuvre à niveau de service inchangé.

21) On peut citer les charges d'intérêt, la rémunération des personnels en place et les prestations sociales résultant de droits en tout ou partie acquis, comme les pensions des retraités actuels.

22) Les dépenses d'intervention correspondent aux dépenses de subventions, de prestations sociales et de transfert en direction des administrations, des entreprises ou des ménages. Elles représentent environ 40% des dépenses du budget général de l'Etat (138 Md€ dont 76,5 Md€ au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts).

23) De 1992 à 2004, cette progression a été de 18 % (+706 210 agents) ; plus précisément, elle a été de 8,4 % pour la fonction publique de l'Etat, de 30,9 % pour la fonction publique territoriale et de 17,4 % pour la fonction publique hospitalière.

B - Les perspectives

Le Gouvernement a fixé une trajectoire de réduction du déficit et de la dette publique dans le cadre de la loi de finances pour 2007 et de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2008-2010.

1 - Un objectif de retour à l'équilibre en 2010

Cette trajectoire vise à ramener le solde public à l'équilibre et la dette sous le seuil de 60 % du PIB[24] en 2010.

Trajectoire cible de réduction du déficit et de la dette publics (dans un scénario dit « bas » à 2,25% de croissance)

En % du PIB	2006 (p)	2007	2008	2009	2010
Déficit public	-2,6	-2,5	-1,8	-0,9	0,0
Dette publique	64,6	63,6	62,6	60,7	58

Source : RESF annexé au PLF 2007 et prévisions gouvernementales

Comme dans les précédentes programmations, le redressement prévu serait modéré en début de période (l'amélioration du déficit ne serait par exemple que de 0,1% de 2006 à 2007) et ne se produirait vraiment qu'en fin de période, en l'espèce à compter de 2009. Jusqu'à présent, les trajectoires fixées dans les programmes pluriannuels n'ont jamais été respectées et le retour à l'équilibre du solde public a toujours été différé.

2 - Une stratégie qui reste à préciser

La stratégie pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2010, qui impliquent un ralentissement très marqué et durable de la progression des dépenses publiques (+ 0,6 % par an en volume de 2008 à 2010, contre 2,1 % en moyenne entre 1996 et 2005), reste largement à préciser.

L'Etat s'est fixé pour objectif de parvenir graduellement à une stabilisation de ses dépenses en valeur en 2010. A cette fin, le Gouvernement met en avant « la mise en œuvre effective de la LOLF et de la logique de performance » et les « vagues d'audit réalisées et à

24) Dans un scénario dit « bas » de croissance à 2,25 % par an. Dans le scénario « haut » (3 % de croissance), la dette reviendrait sous le seuil des 60 % en 2009 et un excédent apparaîtrait en 2010 (0,9 % du PIB).

venir »[25]. A condition de se traduire par des décisions concrètes, ces éléments peuvent produire des effets dans le temps. Mais une réflexion plus globale sur les priorités de l'action de l'Etat et les choix à opérer en matière de dépenses est à l'évidence indispensable pour atteindre les objectifs fixés.

Les administrations de sécurité sociale ont pour objectif de parvenir à l'excédent dès 2008. Le retour à l'équilibre de l'assurance maladie est programmé pour 2009 et celui du régime général dans son ensemble pour 2010. Aucune réforme nouvelle n'est cependant prévue à cette fin. Or les mesures de redressement prises en 2003 pour les retraites et en 2004 et 2005 pour l'assurance maladie ne suffiront pas à opérer un rééquilibrage durable des comptes sociaux.

L'infléchissement attendu de la progression des dépenses des administrations publiques locales (qui passerait de 3,6 % par an en volume de 1996 à 2005 à 2 % de 2008 à 2010) n'est pas étayé à ce stade[26].

C - Le suivi des recommandations de la Cour

La Cour a formulé certaines recommandations pour favoriser l'assainissement des finances publiques dans son rapport de juin 2006 sur la situation et les perspectives des finances publiques, et dans celui de septembre 2006 sur la sécurité sociale.

1 - La rénovation du cadre de gestion des finances publiques

a) Un dispositif national de pilotage assis sur un engagement de l'ensemble des administrations publiques

Les critères du Pacte de stabilité ont été définis pour encadrer les politiques budgétaires des Etats membres, mais ne constituent pas en eux-mêmes des instruments de pilotage des finances publiques. Les trajectoires de retour à l'équilibre fixées dans les programmes de stabilité fixent un cap, mais ne peuvent tenir lieu de stratégie et n'ont pas constitué jusqu'à présent un cadre mobilisateur pour l'action des administrations publiques, faute notamment d'une adhésion suffisante aux objectifs fixés.

25) Rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF 2007, p.79.
26) Le RESF annexé au PLF 2007 indique que *« l'investissement s'infléchirait à la baisse dès 2008 puis à nouveau en 2009, en lien avec le cycle électoral »*, les projets d'investissement *« redevenant dynamiques à compter de 2010 »*.

C'est pourquoi la Cour a souligné dans son rapport de juin 2006 l'intérêt pour notre pays de se doter, comme un nombre croissant de ses partenaires, d'objectifs nationaux propres à garantir une évolution soutenable de ses finances publiques et inscrits dans un pacte de stabilité interne associant toutes les administrations publiques (Etat, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale), comme il en existe par exemple en Espagne, en Belgique ou en Allemagne.

La nécessité d'une telle réflexion demeure entière. Ces objectifs pourraient prendre plusieurs formes, éventuellement combinées (objectif de solde, cible de dette, normes d'évolution des dépenses, objectif d'effort structurel[27], etc.) et s'accompagner de règles de conduite visant notamment à garantir une discipline suffisante en phase haute du cycle économique[28]. Les périodes de bonne conjoncture permettent en effet de progresser plus vite dans la voie de l'assainissement et gagnent donc à être mises à profit en ce sens.

La conférence nationale des finances publiques, en favorisant le dialogue entre les administrations publiques, peut contribuer à faire avancer cette réflexion d'ensemble. Mais celle-ci trouverait également à s'inscrire dans le cadre du débat d'orientation budgétaire au Parlement. La Cour constate que certains de nos partenaires ont récemment affiné leur propre dispositif national de pilotage, comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou l'Espagne[29].

b) L'évolution de la norme de progression des dépenses de l'Etat

Depuis 2003, une norme encadre la progression des dépenses de l'Etat, mais elle ne s'applique qu'aux seules dépenses nettes du budget général. Or des dépenses passent aujourd'hui par d'autres canaux, dont les dépenses fiscales.

---

27) L'effort structurel recouvre l'effort de maîtrise des dépenses publiques et les mesures nouvelles décidées en matière de prélèvements obligatoires. Cet indicateur présente l'intérêt de n'être pas dépendant des variations de la conjoncture mais des seuls choix des pouvoirs publics.

28) Cet objectif plaide notamment pour une plus large utilisation de l'indicateur de solde structurel, en particulier dans le champ des finances sociales, les plus affectées par les variations cycliques de l'économie.

29) L'Espagne a par exemple réformé récemment la loi de stabilité budgétaire de 2001 pour mieux tenir compte du cycle économique et responsabiliser plus pleinement les collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des objectifs de stabilité.

Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales résultent de dérogations aux normes du droit fiscal français. Elles entraînent pour les administrations publiques une perte de recettes fiscales et, dans certains cas, des dépenses budgétaires qui peuvent être importantes (ex : remboursements de prime pour l'emploi aux foyers peu ou non imposables, pour un montant d'environ 3,3 Md€ en 2007). Les dépenses fiscales ont un coût élevé pour l'Etat (62,6 Md€ en 2006), non retracé dans la norme de dépenses qui lui est aujourd'hui appliquée.

Compte tenu de la nouvelle progression des dépenses fiscales depuis 2004 (cf. tableau ci-après), la Cour a recommandé en juin 2006 qu'il en soit tenu compte dans la démarche d'encadrement de la progression des dépenses de l'Etat, même si toutes ne peuvent être comptabilisées dans la norme à ce stade en raison du manque de fiabilité de leur évaluation. Le but de cette recommandation est d'une part de favoriser une meilleure maîtrise des dépenses fiscales et d'autre part d'éviter qu'elles ne se substituent à des dépenses budgétaires classiques dans le but de contourner la norme de dépenses.

Evolution des dépenses fiscales de l'Etat

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Nombre	357	358	364	369	381	423	455
Coût estimé (en Md€ courants	49,9	51,7	52,8	53,3	54,1	57,2	62,6
Coût estimé (en Md€ constants*	48,8	49,7	49,8	49,3	49,0	50,9	54,8

Sources : Lois de finances, INSEE, estimations Cour des comptes
** Base de référence : 1998.*

La norme a été durcie[30] dans la loi de finances pour 2007, mais elle continue de ne porter que sur les seules dépenses nettes du budget général. En revanche, dans les documents budgétaires, des objectifs et indicateurs de performance ont été définis pour la première fois, à titre expérimental, pour une dizaine de dépenses fiscales.

30) L'objectif d'évolution des dépenses nettes du budget général de l'Etat est passé de la stabilisation en volume en 2006 à une baisse de 1% en volume en 2007, soit une progression limitée à 0,8 % en valeur.

Pour devenir un outil plus efficace de maîtrise des finances de l'Etat, la norme devrait également s'appliquer aux prélèvements sur les recettes de l'Etat lorsqu'ils sont assimilables à des subventions, aux remboursements et dégrèvements et aux dépenses des opérateurs de l'Etat que celui-ci décide de financer par des taxes affectées en substitution de concours budgétaires.

c) Les prévisions de recettes fiscales

L'article 51 de la loi de finances pour 2006 a prévu que les importants surplus de recettes fiscales constatés en 2006 (qui seraient de l'ordre de 10,5 Md€ selon des données encore provisoires à la date présente) soient affectés à la réduction du déficit budgétaire. Une disposition analogue a été introduite dans la loi de finances pour 2007, ce que la Cour avait estimé souhaitable.

Dans son rapport de juin 2006, la Cour a souligné qu'une plus grande transparence sur les outils et méthodes utilisés contribuerait à améliorer la fiabilité des prévisions de recettes fiscales.

2 - Les actions structurelles

a) Le rééquilibrage des comptes sociaux

L'accumulation des déficits de la sécurité sociale a conduit au développement d'une dette sociale (+ 3,2 points de PIB en dix ans) qui constitue une anomalie au sens où, contrairement aux principes de bonne gestion et d'équité intergénérationnelle, elle a servi à couvrir des excédents de dépenses courantes et non des dépenses d'investissement. Dans son rapport de juin 2006, la Cour a insisté sur la nécessité, pour y mettre fin, de ne plus transférer de nouvelles dettes à la CADES et de procéder pour cela à la résorption rapide du déficit du régime général.

Son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2006 a souligné la nécessité d'apporter les ressources nécessaires au rééquilibrage des fonds de financement[31]. La Cour y a rappelé que la résorption des déséquilibres d'ensemble impliquait tout à la fois des efforts accrus en matière de maîtrise des dépenses et une hausse des prélèvements.

En l'absence de mesure nouvelle de redressement, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 fait apparaître par rapport à celle pour 2006 une aggravation de 4,5 Md€ du besoin de financement cumulé du régime général et des fonds de financement à l'horizon 2009.

31) Fonds de solidarité vieillesse et fonds de financement des prestations sociales agricoles. Cf. rapport sur la sécurité sociale, septembre 2006, p.92.

Cette dégradation tient notamment à celle de la branche vieillesse du régime général. Pour celui-ci, la LFSS pour 2007 prévoit un déficit de 8 Md€. Une solution reste en outre à apporter au déséquilibre financier des fonds de financement, qui serait de 2,8 Md€ en 2007.

b) Gains de productivité et maîtrise des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel constituent le premier poste de dépenses des administrations[32]. De 1997 à 2004, elles ont augmenté en euros constants de 14,5 % pour l'Etat, de 26,4 % pour la fonction publique territoriale et de 18,2 % pour la fonction publique hospitalière. Leur maîtrise constitue donc un enjeu majeur ; elle passe notamment par une meilleure exploitation des gains de productivité passés ou potentiels.

La Cour a souligné dans son rapport de juin 2006 l'occasion unique que constituait le départ à la retraite de 42 % (45 % pour l'Etat) des agents publics d'ici 2015 pour améliorer leur répartition et ajuster leur nombre au regard des besoins des services et des gains de productivité réalisés. Un effort a été fait dans la loi de finances pour 2007, même si la suppression d'environ 15 000 postes équivalents temps plein ne porte que sur un peu plus de 20 % des départs prévus au cours de l'année 2007 (environ 70 000) et un peu moins de 0,7 % des effectifs de l'Etat.

c) Le réexamen des dépenses d'intervention et des dépenses fiscales

Dans son rapport de juin 2006, la Cour a souligné qu'il n'y avait pas de redressement possible des finances publiques sans un réexamen des dépenses d'intervention ; elle a également insisté sur la nécessaire amélioration du suivi et de l'évaluation des dépenses fiscales. L'importance, la progression de ces dépenses et leur fréquent enchevêtrement exigent en effet que l'on s'interroge sur leur efficacité et que les conséquences soient tirées des évaluations effectuées.

La Cour a montré par exemple que l'efficacité de la prime pour l'emploi (environ 4,2 Md€ en 2007) était limitée en tant qu'instrument de politique de l'emploi comme en tant qu'instrument de redistribution de revenu faute notamment d'un ciblage suffisant[33]. L'augmentation décidée en 2007 pour un coût total de 1Md€ améliore l'impact sur le revenu, mais laisse pendante la question du ciblage du dispositif.

32 Elles représentent 44 % du budget de l'Etat, 22 % de celui des collectivités territoriales et 66,6 % des charges de la fonction publique hospitalière.

33) Cf. Rapport public annuel de février 2006, p.283. La PPE est à la fois une dépense fiscale et une dépense d'intervention (pour sa partie « versements nets » aux foyers non ou peu imposables).

La Cour a récemment examiné l'efficacité d'une catégorie plus importante de dépenses, les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires (19 Md€)[34]. Elle a recommandé un meilleur ciblage de ces exonérations par un abaissement du niveau de salaire plafond (1,6 SMIC aujourd'hui) ou par un recentrage du dispositif sur les PME.

Dans le présent rapport, sont analysées d'autres interventions (le crédit d'impôt recherche, les aides à la création, au développement et à la création d'entreprises, les prêts bonifiés à l'agriculture, les aides personnelles au logement, etc.). Dans chaque cas, la Cour est conduite à recommander un renforcement des évaluations de l'impact des dispositifs concernés.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

L'année 2006 a marqué une amélioration : selon les dernières données disponibles, le déficit public serait ramené de 2,9% à environ 2,6% du PIB[35] et la dette publique réduite de deux points, de 66,6 à 64,6% du PIB.

Ces résultats ne peuvent faire perdre de vue que la réduction du déficit et de la dette exige un effort durable. Des mesures ponctuelles (cessions d'actifs, diminution de la trésorerie, etc.) et l'augmentation des recettes fiscales due à des phénomènes conjoncturels – par nature aléatoires – ou à des aménagements exceptionnels de fiscalité peuvent transitoirement favoriser l'amélioration de la situation des finances publiques.

Cette amélioration doit être amplifiée et pérennisée, d'une part, par de nouvelles orientations en termes de dépense publique qui soient partagées par tous les acteurs, nationaux et locaux, d'autre part, par de nouveaux comportements attentifs aux résultats de la dépense publique, tels que ceux que tend à faire émerger la démarche prévue par la LOLF.

34) Cf. communication de la Cour au Parlement - Rapport d'information n°3335 - Commission des finances de l'Assemblée nationale --, septembre 2006. Depuis 2006, les allègements généraux de cotisations sont financés par transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale.

35) Cf. note 7 page 3.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Vous nous avez fait parvenir pour examen contradictoire la partie sur « la situation des finances publiques », destiné à figurer dans le rapport public annuel. Nous constatons la convergence des points de vue de la Cour avec la politique budgétaire que nous conduisons. En effet, dans ce rapport, la Cour indique :

- *que le désendettement constitue une priorité. Le gouvernement l'a fait sienne, en commanditant le rapport Pébereau et en engageant un redressement, d'ailleurs souligné par la Cour ;*
- *que plusieurs défis, en premier lieu celui du vieillissement, pèseront à l'avenir sur nos finances publiques et qu'il nous faut les prendre en compte dès aujourd'hui. Le premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques portera précisément sur ce thème et permettra d'éclairer le débat en la matière ;*
- *que le redressement nécessaire doit reposer sur la maîtrise des dépenses, et non sur l'augmentation de notre taux de prélèvements obligatoires, déjà très élevé dans le cadre de la concurrence fiscale. C'est bien le sens de l'engagement de désendettement, présenté à la Représentation nationale lors du débat d'orientation budgétaire, qui repose sur une maîtrise des dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale pour revenir, à horizon 2010, à l'équilibre de nos comptes publics. Le PLF 2007 et le PLFSS 2007 ont été construits pour permettre de respecter cette trajectoire. En particulier, la Cour appelle à une meilleure maîtrise des effectifs de la fonction publique, et souligne que les départs nombreux à la retraite de fonctionnaires offrent des marges de manœuvre : le PLF 2007 prévoit ainsi une réduction de 15 000 du nombre des emplois, soit un niveau de gain de productivité encore jamais atteint ;*
- *que les programmes de stabilité n'ont jamais été respectés, ce qui limiterait la portée de l'engagement de désendettement. A cet égard, il convient de signaler que pour la première fois, la dernière actualisation du programme de stabilité confirme, et même rend plus ambitieux compte tenu de nos bons résultats depuis un an, les objectifs de la précédente programmation. La crédibilité de notre trajectoire a été reconnue par la Commission européenne, qui a ainsi décidé de recommander l'abrogation de la procédure de déficit public excessif ;*

– *que le pilotage des finances publiques doit associer l'ensemble des administrations publiques. Le gouvernement a franchi en la matière des étapes décisives, trop peu mises en lumière dans le rapport de la Cour. L'engagement national de désendettement a été présenté à la Représentation nationale lors du débat d'orientation budgétaire, mais aussi aux représentants des collectivités locales et des caisses des organismes de protection sociale lors de la Conférence nationale sur les finances publiques, réunie pour la première fois en janvier 2006, et discuté dans le cadre du Conseil d'orientation des finances publiques. De plus, le débat d'orientation budgétaire et le débat sur l'orientation des finances sociales, qui avait lieu pour la première fois en 2006, conformément à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, ont été fusionnés, pour privilégier une vision globale des finances publiques. Ces trois décisions – création d'une Conférence nationale des finances publiques, d'un Conseil d'orientation des finances publiques et fusion des deux débats – constituent des avancées majeures en vue du meilleur pilotage des finances publiques que la Cour appelle de ses vœux ;*

– *que les outils de pilotage existants, en particulier la norme de dépenses, peuvent être améliorés. Une proposition en la matière devrait figurer dans le rapport du Conseil d'orientation des finances publiques. Ces réflexions sont intéressantes, mais posent la question de la rupture de série dans l'affichage d'une norme de dépenses. Il faut souligner que la norme de dépenses, respectée à l'euro près depuis 2003, a été un moteur puissant de l'amélioration depuis 2004 de nos déficits publics, soulignée par la Cour ;*

– *que les périodes de bonne conjoncture ne doivent pas donner lieu à des augmentations de dépenses. Cette règle de prudence, négligée par nos prédécesseurs, a non seulement été élevée au rang organique par cette mandature avec l'introduction dans la loi organique relative aux lois de finances d'une disposition relative à l'affectation des surplus de recettes, mais a été aussi appliquée de manière exemplaire en 2006 – comme la Cour le relève – avec l'affectation de plus de 10 Mds d'€ de plus-values de recettes à la réduction du déficit ;*

– *que les dépenses d'intervention et les dépenses fiscales doivent être revues de manière systématique. Pour les premières, cette revue a toujours été une part intégrante de la procédure budgétaire. Le lancement d'audits de modernisation sur des dispositifs d'intervention importants (allocation parents isolé, allocation adulte handicapé notamment) a encore renforcé l'intensité de la revue. Comme le souhaite la Cour, l'évaluation doit continuer à se développer en la matière. En ce qui concerne les dépenses fiscales, maintenant rattachées aux programmes dans le cadre de la LOLF, leur examen a été pour la première fois en 2006 intégré à la procédure budgétaire. Des discussions entre services, puis entre ministres, ont conduit à*

discuter du bien-fondé des dispositifs de dépenses fiscales existants, par ailleurs soumis à présent à la logique de la performance.

Au total, nous faisons plus que partager les réflexions de la Cour en matière de finances publiques, nous les appliquons déjà, avec des résultats très satisfaisants : stabilisation des dépenses de l'Etat au niveau de l'inflation en 2006, respect du déficit public prévu par le programme de stabilité. Ainsi, en 2006 :

- *le budget de l'Etat est en excédent primaire ;*
- *le déficit public devrait s'établir au niveau stabilisant la dette (contrairement à ce que la Cour indique) ;*
- *la dette publique devrait diminuer de deux points de PIB (et donc des intérêts de la dette correspondants) grâce à une politique patrimoniale active et efficace ;*
- *et un budget « -1 volume » a été préparé pour 2007, et adopté par le Parlement.*

Cette convergence entre les réflexions de la Cour et les orientations du gouvernement est extrêmement positive. Elle illustre le consensus qui commence à se dégager dans l'opinion publique et au sein des acteurs de la dépense publique sur la situation des finances publiques et les voies et moyens du redressement. Le rapport Pébereau et les instances de concertation créées par le gouvernement ont un rôle important dans la création de ce consensus, qui constitue le meilleur gage que nos orientations seront poursuivies à l'avenir, dans le cadre de l'engagement de désendettement.

AGRICULTURE

Les prêts bonifiés aux agriculteurs

PRESENTATION

Les prêts bonifiés à l'agriculture représentent en 2004 un encours de 7 Md€, des engagements annuels supérieurs à 600 M€ et une charge budgétaire annuelle, correspondant au paiement des bonifications d'intérêts, voisine de 200 M€.

Cette charge a décru au cours de la dernière période en raison notamment de la baisse des taux d'intérêt. Elle est sensiblement plus faible qu'il y a vingt ans lorsque, dans son rapport public de 1987, la Cour des comptes en soulignait l'importance mais aussi l'« avantage certain » que leur distribution constituait pour un réseau bancaire qui en avait le monopole et les risques de surendettement qui en résultaient pour l'agriculture

L'ouverture de la concurrence entre plusieurs réseaux bancaires désormais autorisés à distribuer les prêts a permis de limiter le montant des commissions bancaires.

Enfin, les prêts bonifiés à l'agriculture sont financés en partie par l'Union Européenne, ce qui rend nécessaire de tenir à la disposition des autorités communautaires des justifications incontestables de la dépense.

La Cour a souhaité s'assurer, dans un contexte économique et financier qui a profondément évolué, que les contrôles étaient désormais effectués sur la distribution des prêts bonifiés et savoir si des évaluations permettaient de garantir le bon emploi des fonds publics.

I - Un dispositif particulièrement complexe

Les prêts à l'installation des jeunes agriculteurs et à la modernisation des exploitations constituent en pratique de 80 à 90% des engagements de prêts bénéficiant d'une bonification d'intérêt. Mais la bonification s'applique également au financement d'autres investissements de nature très diverse : achat de matériel par les coopératives d'utilisation de matériel agricole, développement de l'élevage et de certaines productions végétales dites « spéciales », opérations foncières dans les départements d'outre mer ou encore soutien aux agriculteurs en période de crise, sous la forme d'aménagement de dettes ou de prêts dits « calamités ». Cette diversité, qui s'accompagne d'une hétérogénéité des taux de crédit et donc de bonification, ne facilite pas l'instruction et le contrôle de la validité des demandes de prêt.

Accordés pour des durées pouvant aller jusqu'à quinze ans, ces prêts bénéficient d'une bonification qui correspond à la différence entre le taux d'intérêt payé par l'emprunteur et le taux d'intérêt constaté sur le marché. Cette bonification est prise en charge par l'Etat et, depuis le 1er janvier 2000, par l'Union Européenne qui cofinance 25% des bonifications sur les prêts de modernisation et 50% sur les prêts d'installation des agriculteurs.

Ces dépenses, imputées au budget du ministère de l'agriculture, sont payées non pas directement aux agriculteurs ni aux banques qui accordent les prêts mais à un établissement public, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Cet établissement verse aux banques le montant des bonifications d'intérêt, en principe sur justification et après contrôle de la régularité et de la réalité des prêts accordés. Dans les faits, les banques reçoivent 90 % des bonifications qu'elles sont censées consentir dans l'année et le solde leur est payé par le CNASEA en mars de l'année suivante sur justification de leurs charges réelles.

L'instruction des demandes, et donc la vérification des conditions nécessaires pour bénéficier des prêts bonifiés, est partagée entre les banques et les services déconcentrés de l'Etat, en l'occurrence les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Les banques procèdent à une première vérification des droits de l'emprunteur, puis demandent une autorisation de financement aux DDAF. Celles-ci prennent la décision d'octroi de la bonification après une instruction sur pièces. La gestion du dossier de prêts est ensuite de la responsabilité des banques pendant toute la durée du prêt tandis que les contrôles a posteriori sont à la charge du CNASEA.

Il n'est pas étonnant qu'une organisation segmentant ainsi les tâches l'administration centrale du ministère de l'agriculture, le CNASEA, les directions départementales de l'agriculture et les banques distributrices des prêts ait suscité des dysfonctionnements.

II - Des contrôles inexistants

Alors que le dispositif des prêts bonifiés agricoles existe sous sa forme actuelle depuis 1961 et qu'il a entraîné des dépenses publiques s'élevant à environ 15 Md€, et malgré les critiques émises par la Cour des comptes dans plusieurs rapports publics et de manière réitérée auprès des ministres, aucun des contrôles prévus par les réglementations nationales et européennes n'a été mis en œuvre jusqu'en 2005.

En 1995, le CNASEA, chargé de contrôler les factures présentées par les banques, a demandé au principal établissement bancaire distributeur des prêts de lui fournir les échantillons permettant de certifier la réalité et la régularité de la dépense. Il s'est heurté à un refus persistant qui a été à l'origine d'une mission commune de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture. Ces corps de contrôle confirmaient en octobre 1999 que « le CNASEA et le ministère de l'agriculture (n'étaient) pas en mesure d'exercer de manière efficace leur mission de certification des factures ». A la suite de cette inspection, le ministère a enfin décidé de contrôler les factures présentées par les établissements de crédit.

Les premiers contrôles menés par le CNASEA en 2001 ont révélé que 6 à 14 % des prêts selon les banques (et même 45 % pour l'une d'entre elles) comportaient des anomalies impliquant des corrections estimées à environ 5 M€. Ces contrôles ont été rapidement interrompus, à la demande du Crédit Agricole, principal établissement bancaire prêteur, au motif qu'il convenait de mettre au point une méthodologie acceptée par ce dernier. La méthode de contrôle, agréée après négociation, a limité les contrôles sur les factures des banques à des « audits » généraux. Les contrôles pourtant ainsi allégés n'ont pu être mis en œuvre en raison de l'obstruction de l'ensemble des établissements bancaires, qui ont provoqué de nouvelles négociations et la définition de nouvelles méthodes de contrôle. Ce n'est donc qu'en 2005 que les premiers « audits » ont pu commencer. Encore ont-ils été retardés en pratique jusqu'à la signature d'une circulaire, intervenue en mai 2006, après le contrôle de la Cour. Les résultats de ces contrôles portant sur 2000 à 2004 devaient être disponibles à la fin de l'année 2006.

Ainsi, les premières et tardives initiatives du CNASEA pour exercer les contrôles dont il est chargé ont provoqué avec les banques des litiges particulièrement longs à dénouer. Ces contrôles sont pourtant désormais la condition nécessaire du paiement de la part européenne des bonifications d'intérêt reçue par l'Etat depuis 2000. Leur absence expose l'Etat à des sanctions financières.

En outre, depuis l'ouverture du dispositif à la concurrence en 1990, le Crédit Agricole a continué d'accorder dans les faits l'essentiel (85 %) des prêts bonifiés agricoles. Un régime particulier lui a d'ailleurs été consenti jusqu'en 1996 sous la forme d'une part dite « réservataire » des prêts. Non seulement cette banque a bénéficié de l'attribution d'une partie, certes décroissante, des autorisations de prêts ainsi soustraites à la concurrence mais, de plus, elle a bénéficié d'un mode de facturation particulier. En effet, alors que les factures des banques prêteuses et celle du Crédit Agricole, pour la part dite « concurrentielle », devaient être présentées au CNASEA pour certification et, en principe, contrôlées, la facture de la part réservataire du Crédit Agricole était présentée directement au ministère, sans passer par l'étape de la certification. Ainsi était organisée, par voie contractuelle, une dérogation aux règles de contrôle destinées à garantir la régularité de la dépense publique.

Ce régime favorable n'a cependant pas suffi à éviter les litiges avec l'Etat. Le Crédit Agricole a en effet facturé à l'Etat des commissions que celui-ci a contestées à hauteur de 30 M€. La banque ayant refusé de rembourser cette somme, la question est soumise au juge administratif.

Ces défaillances prolongées dans les contrôles et les conflits qui en résultent sont directement liés à la complexité du dispositif. Les bonifications d'intérêt sont en réalité décidées, ordonnancées et liquidées par des établissements bancaires qui ne peuvent manquer de prendre en compte l'intérêt de leurs clients et leur intérêt propre. Il n'est donc pas étonnant que ces dépenses du budget de l'Etat échappent en fait aux contrôles destinés à garantir la régularité de la dépense publique.

III - Le rôle du CNASEA

Le CNASEA est l'organisme payeur des prêts bonifiés et il est agréé à ce titre, depuis 1996, par les autorités françaises pour respecter les règlements européens. Mais le CNASEA n'a manifestement pas été en mesure de remplir les missions qui lui étaient confiées.

Comme la Cour l'a relevé dans son rapport public annuel de 2001 sur les aides européennes à l'agriculture, la fonction d'ordonnateur de la dépense publique s'est trouvée éclatée entre les services de l'Etat, seuls capables d'instruire les demandes de prêts sur tout le territoire, les banques dispensatrices des prêts (pour l'essentiel, le Crédit Agricole) et le CNASEA qui décaissait les fonds publics sans pouvoir contrôler ni la régularité des prêts ni celle de la dépense. Le contrôle obligatoire censé être exercé avant paiement par l'agent comptable du CNASEA était inexistant.

A la suite des observations de la Cour soulignant l'irrégularité, les risques et l'inefficacité de ce dispositif, une convention a cependant été signée en 2004 entre le ministère de l'agriculture et le CNASEA. Selon les termes de cette convention, les services de l'Etat, censés agir par délégation de l'organisme payeur (le CNASEA) sont soumis à son contrôle. De la sorte, l'unicité de l'organisme payeur imposée par les règlements européens comme par les exigences d'un bon emploi des fonds publics, est réputée respectée sans cependant qu'il ne soit en rien remédié à la complexité du dispositif.

La plus grande partie de la fonction d'ordonnateur -l'instruction des demandes de prêts et la liquidation des bonifications d'intérêt- continue d'être assurée par les banques et les services de l'Etat (directions départementales de l'agriculture). Certes, de nouveaux contrôles par le CNASEA sont prévus, pour garantir en théorie la régularité de la dépense. Mais ils ne seraient nullement nécessaires si les procédures normales de la dépense publique étaient respectées. De plus, on peut douter que le CNASEA ait réellement la capacité de contrôler à la fois les réseaux bancaires et les quatre vingt quinze directions départementales de l'agriculture placées sous l'autorité des préfets. On peut même douter qu'il en ait le pouvoir, malgré la convention passée avec le ministère.

Par ailleurs, on ne peut que s'interroger sur la rationalité d'un dispositif qui consiste, pour l'Etat, à agréer le CNASEA comme organisme payeur, puis à lui demander de lui « déléguer » la plus grande partie des fonctions pour lesquelles il l'a précisément agréé.

Ce système a cependant conduit à la création, au bénéfice du CNASEA, de 71 postes de contrôleurs qui n'auraient pas été nécessaires si les contrôles normaux de la dépense publique avaient été assumés par les services de l'Etat dont c'est le rôle. Le coût de cette gestion tronquée des prêts bonifiés agricoles est d'ailleurs passé, selon le CNASEA lui-même, subventionné par l'Etat pour cette gestion, de 1,1 M€ à 4,3 M€ par an.

Si cette aide devait être maintenue, des dispositifs de gestion plus simples et plus efficaces devraient être mis en oeuvre.

———— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ————

Si les prêts bonifiés constituent des produits d'appel pour les banques, auxquelles ils procurent clients et commissions, ils entraînent des procédures lourdes, difficilement contrôlables et finalement coûteuses pour les finances de l'Etat.

Malgré les avantages consentis aux bénéficiaires, le remboursement des prêts grève pendant plusieurs années le compte des exploitations agricoles, génère pendant la même durée des charges dans les banques, les services de l'Etat et ceux du CNASEA, et le coût des bonifications pèse sur le budget de l'Etat.

Or, la baisse des taux d'intérêt a fortement réduit l'avantage des prêts bonifiés (significatif pour les agriculteurs à l'époque où les taux dépassaient 15%), alors qu'ils ne constituent plus une condition de l'installation des jeunes agriculteurs ou une incitation déterminante à l'investissement, pour lesquels il existe aujourd'hui d'autres dispositifs.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

La Cour souligne la complexité des dispositifs de prêts bonifiés et leur effet incitatif incertain. Nous partageons globalement ces appréciations et souhaitons apporter les précisions suivantes :

1/ Sur la complexité des dispositifs

La Cour s'interroge sur la rationalité d'un dispositif qui consiste, pour l'Etat à agréer le CNASEA comme organisme payeur puis à lui demander de lui déléguer par convention la plus grande partie des fonctions pour lesquelles il a été agréé. L'objectif principal de cette convention reste cependant la mise en conformité du mode d'octroi des prêts avec la réglementation communautaire en vigueur, et plus particulièrement les dispositions indiquées dans le règlement (CE) 1663/95 : un organisme payeur d'aides, au titre du FEOGA, section Garantie, peut déléguer certaines tâches relatives à l'ordonnancement et au contrôle, si les compétences relatives du délégataire et du délégué sont clairement définies, dans un protocole écrit. Une telle convention de délégation permet de réconcilier la réglementation communautaire avec le mode d'instruction des dossiers privilégié par le ministère chargé de l'agriculture.

L'organisme payeur étant l'unique organisme chargé de la défense des intérêts financiers du budget communautaire, il doit s'assurer du respect des procédures sur l'ensemble de la chaîne d'octroi et de contrôle de l'aide communautaire, mais également du recouvrement des indus. Au vu des dispositions de la convention signée, et comme le fait remarquer la Cour, la répartition des tâches ne semble effectivement pas de nature à garantir en pratique au CNASEA une maîtrise complète de l'ensemble de la chaîne. La mise en place à compter de 2007 du FEADER, qui nécessitera une nouvelle convention entre le CNASEA et le ministère de l'agriculture, devrait être l'occasion de remédier aux déficiences relevées par la Cour.

Nous sommes effectivement attachés à ce que l'organisme payeur assume la pleine maîtrise de la chaîne : le fait, relevé par la Cour, que la moitié des décisions de reversement du CNASEA ne soient pas suivies d'effet, car la décision finale revient in fine aux services du ministère de l'agriculture, illustre le risque de refus d'apurement que le dispositif actuel pourrait faire peser sur le budget de l'Etat. Dans le plein respect de la réglementation communautaire, et dans un souci de maîtrise des coûts administratifs de gestion, il convient qui soient étudiés les moyens d'une meilleure articulation entre les services déconcentrés des offices agricoles et du CNASEA et les services d'économie agricole des directions départementales du ministère de l'agriculture.

2/ Sur l'efficacité et l'efficience des dispositifs de prêts bonifiés

La Cour estime qu'il serait bien venu de procéder à une évaluation économique et financière de cette forme d'aide afin de mieux cerner la pertinence de son maintien.

Nous partageons cet avis et précisons à cet effet que dans son rapport établi dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la programmation 2000-2006, le Cabinet Ernst & Young avait critiqué l'efficacité des dispositifs de prêts bonifiés, considérant que la faiblesse des taux de marché les rendait « inopérants ». Ce dernier soulignait que ces aides relèvent davantage de l'amélioration de l'environnement financier des exploitations que de « l'effet déclencheur » et présentaient en conséquence des risques d'effet d'aubaine.

L'efficacité des prêts bonifiés doit, en outre, être remise en perspective dans la mesure où, depuis leur création, de nombreuses aides en capital (plan de modernisation des bâtiments d'élevage, plan végétal…) ont été créées et dont la vocation est assez proche.

Au regard de leur efficacité, les moyens développés pour les prêts bonifiés sont très importants. Ces dispositifs constituent en effet, avec l'indemnité compensatrice de handicap naturel, la principale aide versée dans le cadre de la politique de développement rural (240 M€ en 2007, y compris le cofinancement communautaire).

La complexité du dispositif d'instruction, de paiement et de contrôle engendre des lourdeurs pour les usagers mais induit aussi des coûts de gestion élevés. Outre les coûts de personnel des administrations et des opérateurs concernés, il convient de relever la part significative de l'enveloppe budgétaire consacrée à la rémunération des services bancaires.

Fixé à 0,5 % par an en 2003 et réduit de 0,05 % tous les ans en application de la convention qui arrive à échéance au 31 décembre 2006, le taux de rémunération des établissements de crédit semble excéder les coûts supportés par ces établissements, notamment ceux du Crédit Agricole qui réalise des gains d'échelle significatifs grâce à la part de marché importante qu'il occupe. Il a également pour effet de donner aux coûts de gestion une part prépondérante dans les moyens consacrés à certains prêts bonifiés.

La tendance longue à la réduction des taux d'intérêt, à peine corrigée par les évolutions récentes, a eu pour effet de rapprocher globalement les taux d'intervention de ceux du marché. Les taux d'intervention de certains dispositifs étant désormais très proches des taux de marché, le coût relatif des frais bancaires est renchéri mécaniquement.

A défaut d'une extinction à moyen terme de ces dispositifs, il serait a minima nécessaire de maîtriser le coût des prêts en période d'augmentation des taux de marché, au moyen de la fixation d'un écart maximum de taux subventionné. L'augmentation individuelle du coût des prêts génère en effet une pression forte sur l'enveloppe budgétaire globale et des reports de charges importants à rapporter à l'efficacité du dispositif.

De fait, il conviendrait, au-delà d'une renégociation des frais bancaires, de fixer un écart de taux minimum afin de limiter la part de la rémunération des banques dans les dépenses afférentes à ces dispositifs d'aides.

En tout état de cause, il conviendra, comme le ministre de l'agriculture l'a annoncé lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2007 au Sénat, de réétudier très rapidement la mécanique de ces prêts.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

L'organisation de la gestion des prêts bonifiés *ne diffère des autres aides communautaires à l'investissement que par le rôle confié aux banques. Les décisions d'octroi de l'aide appartiennent, comme dans les autres dispositifs, au préfet, le CNASEA assurant la logistique comptable et les paiements. Le remboursement de la bonification par l'Etat aux banques prend la forme classique des subventions allouées aux établissements publics : des décisions de paiement sont prises par l'Etat à l'endroit du CNASEA sur la base de justificatifs et après contrôles confiés à cet établissement.*

Les banques n'exercent pas en droit ni en fait un rôle d'ordonnateur *: la fonction confiée jusqu'à présent aux banques dans le processus d'octroi de la bonification est essentiellement de contrôler les justificatifs de réalisation des prêts. Cependant, les établissements de crédits se sont effectivement révélés défaillants dans cette fonction. Suite à ce constat, le ministère de l'agriculture et de la pêche a dans un premier temps clarifié les engagements des établissements de crédit et renforcé les sanctions que ces derniers pouvaient encourir. Dans un second temps, (2007-2013) il est prévu que le rôle des établissements de crédit sera désormais strictement restreint à celui de guichet unique et de relais de l'exploitant agricole avec l'administration.*

Le rôle du CNASEA *est considéré comme ambigu par la Cour au motif qu'une partie des missions d'ordonnateur de cet organisme payeur est déléguée aux services déconcentrés. Toutefois, la désignation du CNASEA en tant qu'organisme payeur indépendant répond à une obligation réglementaire communautaire et cette délégation des missions d'organisme payeur n'a rien de spécifique aux prêts bonifiés ; elle est autorisée par la réglementation européenne et est conforme à l'exigence de désignation d'un seul et unique organisme payeur pour l'ensemble des mesures de développement rural cofinancées sur fonds communautaires. Quant à la délégation de la fonction d'instruction des dossiers aux services déconcentrés, elle permet de s'appuyer sur un réseau administratif et technique de guichets de proximité dont ne dispose pas le CNASEA.*

***Le niveau de contrôle des bénéficiaires exploitants**, prévus par les réglementations nationales et européennes, a été amélioré par un plan ambitieux de rattrapage des contrôles qui a été mis en œuvre dès 2004. Ce plan de contrôle, aujourd'hui achevé, a permis, au prix de coûts modérés, de réduire la sanction européenne en matière de refus d'apurement pour les années 2001-2002 (de plus de 100 M€ dans le rapport initial de la Commission à 8,5 M€ dans sa décision finale). Cette sanction représente moins de 5% de l'enveloppe communautaire appelée, témoignant ainsi du constat par la Commission européenne des efforts importants réalisés pour améliorer le contrôle du dispositif, et de l'assurance qui a pu lui être apportée sur la régularité de l'intervention publique.*

***Les contrôles des factures de bonification** par audits auprès des banques, présentent des délais de réalisation qui sont sans conséquence financière préjudiciables pour l'Etat puisque le paiement du solde des factures (150 M€ sur la période 2000-2005) est différé d'autant et que les irrégularités imputables aux banques auront une incidence inférieure à la somme précitée. Ces audits se déroulent aujourd'hui à un rythme soutenu pour rattraper leur retard et devraient s'achever, s'agissant des factures 2000 à 2003 au mois de décembre 2007.*

***L'indépendance du CNASEA** à l'égard de « l'influence des responsables professionnels » ne saurait être mise en doute : la composition du conseil d'administration (il n'y a pas de « conseil d'orientation » au CNASEA) n'a pas d'effet préjudiciable à la rigueur des décisions prises comme en témoigne le fait que, dans son vote du budget de l'établissement, il a accordé sans réserve les moyens nécessaires aux contrôles des prêts bonifiés. Par ailleurs, le conseil n'est jamais amené à examiner en séance un dossier d'aide au titre des prêts bonifiés.*

***La rémunération des banques** pour les frais de gestion spécifique aux prêts bonifiés est strictement définie et encadrée depuis 2003 : le taux de référence utilisé pour rembourser la bonification aux banques comprend désormais le taux d'intérêt en vigueur sur le marché pour des prêts de même type de montant et durée, et un taux additionnel à titre de rémunération, soumis à une réduction de 0,05% par an.*

***Sur le marché des prêts bonifiés agricoles**, le Crédit Agricole a, comme le rappelle la Cour, bénéficié d'un monopole dans la distribution des prêts bonifiés à l'agriculture jusqu'en 1990 (la caisse nationale de crédit agricole était alors un établissement public) et d'un régime transitoire jusqu'en 1996, desquels provient l'essentiel des contentieux financiers anciens opposant l'Etat et le Crédit agricole. La distribution des prêts bonifiés est désormais gérée, depuis 1996, dans le strict respect des règles de concurrence et, si la part de marché prépondérante du Crédit Agricole est en partie imputable à l'histoire particulière de cet établissement, elle n'est aucunement consolidée par un quelconque statut privilégié que lui réserverait l'Etat dans la distribution des prêts bonifiés.*

Les prêts bonifiés à l'agriculture ne représentent que 15 % de l'ensemble des prêts bancaires du secteur agricole et on ne peut leur imputer la responsabilité de l'endettement des agriculteurs. Ils constituent un mode d'aide publique assortie d'effets appréciables de levier et d'orientation des investissements et ne sont pas déconnectés des autres dispositifs d'intervention. Ils présentent en effet les mêmes conditions d'éligibilité, s'agissant des aides à l'installation, (ils sont mis en œuvre conjointement à la dotation jeune agriculteur), des calamités agricoles, (ils viennent en complément de l'indemnisation par le fonds national de garantie des calamités agricoles), ou des mesures de crise, (ils interviennent conjointement aux dispositifs de prise en charge d'intérêts bancaires, d'aide en trésorerie ou de mesures d'allègement des charges fiscales et sociales).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL POUR L'AMENAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES (CNASEA)

La Cour estime que le système de gestion des prêts bonifiés est à la fois mal contrôlé et que sa mise en œuvre est complexe et coûteuse. Sur ces points, c'est essentiellement l'action du CNASEA qui se voit critiquée alors même qu'en grande partie, l'organisation mise en place afin de gérer ce dispositif résulte de choix nationaux dont le CNASEA ne saurait être tenu pour responsable.

Le CNASEA souhaite insister sur les trois points suivants :

1 - Le rôle du CNASEA

Délégation des fonctions d'instruction :

La Cour argue à tort d'une prétendue « unicité » des fonctions de l'organisme payeur imposée par les textes réglementaires. En effet, les organismes payeurs sont expressément autorisés à déléguer une partie de leurs fonctions (conformément au règlement [CE] 1663/95), délégation assortie d'une obligation de contrôle qui est d'ailleurs respectée par le CNASEA (contrôles dits « de second rang »). Cette possibilité a été mise en œuvre par la France dans une logique de simplification administrative, puisque la délégation de la fonction d'instruction des dossiers aux DDAF permet de s'appuyer sur un réseau administratif et technique de guichets de proximité existants, déjà connus des exploitants agricoles au titre des aides du premier pilier de la PAC.

Ainsi, le dispositif des prêts bonifiés, en partie cofinancé sur fonds communautaires, s'inscrit de façon normale dans cette organisation. En outre, la mise en œuvre du nouveau fonds européen FEADER pour les aides du développement rural à partir de 2007, impose la désignation d'un seul et unique organisme payeur pour l'ensemble des mesures de développement rural cofinancées sur fonds communautaires. Le recours aux prêts bonifiés est explicitement prévu par la nouvelle réglementation FEADER. Dès lors, ces prêts étant en partie financés par ce fonds, l'intervention du CNASEA pour les payer et les contrôler est incontournable sous peine pour l'Etat français de ne plus bénéficier de l'ensemble du soutien FEADER. In fine, le CNASEA remplit donc bien sa fonction. La Commission européenne le confirme d'ailleurs dans son rapport du 21 avril 2005 dont dispose la Cour.

2 - Système de contrôle et d'audit des prêts bonifiés

Le rattrapage des contrôles et visites sur place (CSP et VSP) mis en œuvre à la demande de la Commission européenne est aujourd'hui terminé, témoignant de l'implication du CNASEA dans la régularisation de cette situation.

Pour preuve, 4.394 contrôles sur place ont été réalisés, ce qui représente 20.004 prêts contrôlés et 31.958, visites sur place ont eu lieu, soit 42.003 prêts.

L 'absence de contrôles et de visites sur place résultait de choix nationaux et ne saurait être imputée au CNASEA. Il est donc nécessaire de rappeler que la mobilisation du CNASEA dans cette opération a permis de limiter la correction financière infligée par la Commission européenne à 7,23 M€ alors que les risques de correction financière étaient estimés initialement entre 37 M€ et 183 M€ (sanction prévisible de 20 % ou de 100 % de la dépense européenne).

Il est paradoxal que la Cour critique l'absence passée de contrôles en relevant ensuite le coût lié à la mobilisation des personnes chargées de réaliser ces mêmes contrôles. D'autant que l'affirmation selon laquelle les « 71 postes de contrôleurs n'auraient pas été nécessaires si les contrôles normaux de la dépense publique avaient été assumés par les services de l'Etat » ne paraît pas exacte : le nombre de contrôles et visites sur place réalisés lors de la campagne de rattrapage correspond à ce qui aurait dû être programmé si ces mêmes contrôles avaient eu lieu en temps et en heure. Par ailleurs, le CNASEA a démontré à plusieurs reprises sa capacité à préserver les intérêts de l'Etat et à limiter les dépenses publiques, en ayant un coût moyen très économe constaté d'une VSP de 90 € et de 250 € pour un CSP.

Concernant l'audit des banques par le CNASEA (dont l'avancement est jugé insatisfaisant par la Cour), leur réalisation répond à un souci de protection des intérêts financiers de l'Etat et de l'Union européenne. Ainsi, la certification du solde des factures des banques ne sera réalisée par le CNASEA qu'à l'issue des phases contradictoires des différentes campagnes d'audit. Ce solde, qui représente près de 146,5 millions d'Euros, ne sera donc libéré qu'à l'issue de la certification et sera corrigé en fonction des résultats des audits. En outre, le retard pris dans la mise en œuvre des audits des banques ne saurait en aucun cas être attribué au CNASEA qui a, pour ce qui le concerne, tout mis en œuvre pour les réaliser. Les audits se déroulent aujourd'hui à un rythme élevé pour rattraper le retard accumulé en raison de l'obstruction menée par certaines banques. Comme déjà indiqué à la Cour, le CNASEA, de sa propre initiative, a suspendu les paiements des acomptes aux banques pendant tout le second semestre 2004 pour contraindre celles-ci à permettre le déroulement des audits.

3 - Perspectives 2007

Il faut souligner que, à partir de 2007, la gestion des prêts bonifiés sera modernisée. Elle se fera au moyen d'un système d'information unique, en cours de développement par le CNASEA et partagé entre tous les acteurs du dispositif (banques, CNASEA, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DRAF et DDAF). La mise en œuvre de ce système d'information permettra d'automatiser une majorité des contrôles, de simplifier et de sécuriser la facturation tout en réduisant significativement les coûts de gestion (20 ETP). Ces nouvelles dispositions répondent ainsi pleinement aux observations formulées par la Cour.

Conclusion

Depuis plusieurs mois, le CNASEA fournit à la Cour de nombreux éléments démontrant que son action s'inscrit, de façon pérenne, dans l'amélioration et la sécurisation des prêts bonifiés. Il est donc regrettable de retrouver, dans ce rapport, des observations auxquelles il a déjà été répondu à de nombreuses reprises.

Le CNASEA exerce une action d'organisme payeur très encadrée et contrôlée. Cela est reconnu par le plus grand nombre. Par exemple, les recommandations des corps de contrôle externes se traduisent systématiquement par un plan d'action destiné à les prendre en compte.

En conclusion, le CNASEA rappelle qu'il est avant tout opérateur de politiques publiques. Ainsi, il ne définit pas les principes généraux relevant de l'autorité politique. Son action consiste à mettre en œuvre des procédures complexes qu'il contribue, depuis plusieurs années, à améliorer par le professionnalisme de ses équipes et sa force de proposition.

Les aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT

PRESENTATION

L'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) et l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), établissements publics de l'Etat chargés notamment de payer les aides communautaires (3129 M€ en 2005) et nationales (334 M€) en faveur de l'élevage laitier, pour le premier, et non laitier, pour le second, ont fusionné en 2006 pour former un Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (« Office de l'élevage ») qui reprend l'ensemble de leurs compétences et moyens.

Les observations consacrées à ces deux offices agricoles dans les précédents rapports annuels (2000 et 2001) portaient surtout sur la gestion des aides européennes. A l'issue de ses récents contrôles sur l'ONILAIT et l'OFIVAL, la Cour estime nécessaire d'attirer également l'attention sur les aides nationales à l'élevage.

Ces dernières, sont en effet attribuées en complément de la politique agricole commune (PAC) dans le cadre de dispositifs foisonnants et complexes.

Les aides nationales financées par le budget de l'Etat et distribuées par l'OFIVAL et l'ONILAIT se partageaient presque à égalité en 2005 entre un complément national à la prime communautaire au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) et des aides multiples dont le montant a pu quadrupler d'une année à l'autre en raison des crises d'origine sanitaire, climatique ou économique qui ont affecté les filières de l'élevage au cours de ces dernières années. Ces aides, hors prime à la vache allaitante, ont ainsi atteint 657 M€ en 2001.

I - La cohérence et l'efficacité des dispositifs

A - Des aides multiples de montant modeste

L'OFIVAL et l'ONILAIT distribuent leurs aides à travers près de 50 dispositifs permanents auxquels s'ajoutent les aides d'urgence temporaires. Chacun de ces dispositifs est en général propre à une filière particulière (bovins lait, bovins viande, porcins, ovins…).

Ainsi, les aides payées en 2004[36] (176 M€) ont été principalement consacrées à l'amélioration de la qualité des produits (environ 19 M€), la couverture de dommages exceptionnels (32 M€), le développement agricole (9 M€), l'investissement dans les bâtiments d'élevage (5 M€) et les entreprises de l'aval des filières (8 M€), la cessation d'activité laitière (22 M€), la promotion des produits (13 M€), l'aménagement du territoire (4 M€ pour les zones de montagne). En outre, 30 M€ ont été dépensés dans le cadre des contrats de plan Etat Régions (CPER) qui visent surtout le développement agricole, l'investissement dans les bâtiments et l'amélioration de la qualité des produits et pratiques.

Ces regroupements par objectif sont en fait relativement incertains car nombre de ces dispositifs ont plusieurs objectifs et plusieurs dispositifs peuvent viser le même objectif : l'aide à l'amélioration de la qualité du porc en zone de montagne vise aussi bien la qualité des produits que l'aménagement du territoire ; en 2004, douze aides visaient l'aménagement, la construction ou la mise aux normes des bâtiments d'élevage.

B - Des aides mal coordonnées avec celles des autres organismes publics

Les aides nationales versées par les deux offices se conjuguent presque systématiquement avec celles versées par le Centre national pour l'amélioration des structures des exploitations agricoles (CNASEA), par les fonds nationaux pour le développement agricole ou pour la garantie des calamités agricoles ainsi que par les interprofessions.

36) L'année 2004 est plus représentative que 2005 de la répartition des aides nationales car, en 2005, il n'y a quasiment pas eu d'aides d'urgence et il y a eu une concentration exceptionnelle des aides sur la cessation d'activité laitière.

Leurs objectifs recoupent ainsi ceux des aides au développement rural versées par le CNASEA en général avec un cofinancement communautaire dans le cadre du programme de développement rural national adopté par la France. Les aides de l'OFIVAL sont presque systématiquement majorées lorsque l'exploitant est un jeune agriculteur ou a signé un contrat territorial d'exploitation (CTE) parallèlement aux dotations versées dans les deux cas par le CNASEA. De même, les investissements dans les bâtiments d'élevage bénéficient à la fois de subventions des offices et de prêts bonifiés gérés par le CNASEA.

L'OFIVAL subventionne les investissements d'entreprises qui reçoivent aussi la prime d'orientation agricole (POA) payée par le CNASEA dans des conditions comparables. Il attribue, comme l'ONILAIT, des aides à l'élevage qui se conjuguent avec les concours du fonds national de développement agricole. Il a mis en œuvre au cours des dernières années de nombreuses mesures d'urgence (indemnisation de pertes, incitations à la cessation d'activité…) en réponse aux crises sanitaires (encéphalite spongiforme bovine…), climatique (sécheresse…), ou purement économiques (surproduction porcine…). Ces mesures s'ajoutent généralement à des aides fiscales et sociales, à des indemnités du fonds de garantie des calamités agricoles ou encore à des bonifications de prêts sans que la cohérence d'ensemble apparaisse clairement.

A la suite de la sécheresse de 2003, l'OFIVAL a ainsi versé des aides aux agriculteurs des départements concernés dont le calcul ne tient pas compte des autres mesures prises en leur faveur (allégements de charges, « prêts calamités », reports d'impôts et de cotisations sociales, indemnités du fond de garantie des calamités agricoles).

Les problèmes de cohérence concernent enfin le soutien aux campagnes de promotion des produits qui se conjugue avec celui des interprofessions spécialisées par filière et financées par des « cotisations volontaires obligatoires »[37].

Les contrats de plan Etat-région auraient pu permettre une coordination entre l'Etat et les offices, d'un côté, et les régions, de l'autre. En fait, les régions ont été peu associées à la définition des actions retenues par les offices. Des conférences régionales annuelles rassemblent certes les représentants de l'Etat, des offices et des conseils régionaux mais leurs comptes rendus montrent que les régions fournissent très peu d'information sur leurs interventions agricoles, pourtant de plus en plus importantes. Elles ne prennent quasiment pas d'engagement vis-à-vis de l'Etat ou des offices dans les contrats de plan et leurs conventions d'exécution.

37) Voir insertion « Les cotisations volontaires obligatires prélevées par les interprofessions agricoles ».

Des procédures lourdes de coordination seraient certes peu pertinentes alors qu'il s'agit de distribuer moins de 100 000 € par an dans certaines régions et pour certaines filières, mais c'est l'intérêt même de l'inscription de ces interventions dans la procédure des CPER qui peut dès lors être mis en question.

L'exemple de la Bretagne, première région d'élevage de France, met en évidence un obstacle majeur à une coordination efficace. Les mesures incluses dans les CPER sont structurées par filière comme les aides et les instances de direction et de concertation des offices. Or les élus bretons ont préféré des approches transversales mettant notamment en avant les questions environnementales, ce qui les a conduit à signer en 2002 avec l'Etat un « plan Bretagne » portant sur des actions transversales qui se superposent aux actions par filière des CPER.

Le nouveau plan national pour les bâtiments d'élevage mis en œuvre à partir de 2005 amorce une évolution positive en regroupant deux aides de l'OFIVAL et une aide du CNASEA pour constituer une aide cofinancée par l'Union européenne. Ce plan prévoit aussi que, sur la base du volontariat, les collectivités locales peuvent faire gérer leurs aides à ces bâtiments d'élevage par les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture. La remise à plat des aides nationales devrait cependant être beaucoup plus ambitieuse.

Ces aides multiples visant les mêmes objectifs et payées par des organismes différents concernent souvent les mêmes bénéficiaires. Or il n'existe pas de fichier recensant les aides nationales par bénéficiaire. En conséquence, rien n'exclut que leur cumul dépasse les maxima fixés par la réglementation européenne, voire le montant des dépenses éligibles.

Le ministère chargé de l'agriculture a annoncé la construction d'une base de données recensant les aides relevant du règlement communautaire sur les aides « de minimis ». Celui-ci permet d'attribuer des aides sans autorisation préalable de la Commission européenne et selon des modalités relativement souples à condition qu'elles ne dépassent pas des plafonds fixés par bénéficiaire et par Etat. Ce recensement est donc indispensable pour bénéficier des avantages de ce règlement. Cependant, seule une faible part des aides nationales en relève et sera couverte par cette base de données, alors que toutes les aides devraient être recensées.

C - Des aides dont l'efficacité n'est pas évaluée

Les aides versées par les deux offices n'ont quasiment jamais été évaluées et la multiplicité des dispositifs visant les mêmes objectifs est d'ailleurs un obstacle majeur à une telle évaluation.

Seule l'aide à la diffusion de la charte des bonnes pratiques de l'élevage, une des principales actions financées à travers le volet laitier des CPER, a fait l'objet d'une évaluation dont les conclusions sont très mitigées. Certaines caractéristiques de l'ensemble des CPER dans le secteur de l'élevage laissent planer des doutes sur l'efficacité des dispositifs : caractère souvent rétroactif des subventions ; inertie des programmes reconduits de CPER en CPER…

La Cour n'a obtenu aucune analyse justifiant les aides d'urgence aux producteurs de bovins versées en 2001 et 2002 à l'exception d'une enquête réalisée par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) sur la situation financière des éleveurs qui tendait à relativiser leurs difficultés et d'un compte rendu des négociations menées avec les syndicats d'exploitants agricoles.

Les années 1998 à 2005 ont été marquées par une série de mesures d'urgence en faveur de la filière porcine dont la rationalité et la cohérence n'apparaissent pas et qui n'ont jamais fait l'objet d'une réelle évaluation. L'OFIVAL a réalisé plusieurs études intéressantes sur la filière porcine au cours de ces dernières années mais aucune ne cherche à mesurer l'efficacité des aides nationales. La fréquence des crises de surproduction porcine fait pourtant de ce secteur un champ intéressant d'analyse, voire d'expérimentation, des instruments de couverture des risques qui seront de plus en plus nécessaires dans l'ensemble de l'agriculture après les dernières réformes de la PAC.

Seule une décision de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), souhaitée par le ministère, permettrait de trancher le débat.

II - Les fondements juridiques des aides

A - Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation

1 - Les règles européennes

La Cour a critiqué dans ses précédents rapports publics l'absence de notification des aides nationales à la Commission européenne au titre de la réglementation des aides d'Etat. A la suite de ces publications et

conformément à l'engagement pris par le ministre chargé de l'économie et des finances en réponse au rapport public de 2001, les aides nationales à l'élevage ont généralement été notifiées et autorisées.

Cependant, certaines aides, assez rares il est vrai, n'ont pas fait l'objet de notification et, surtout, les mesures d'urgence ont souvent été mises en œuvre avant que la Commission ne les autorise. La France s'est alors exposée à se trouver en infraction en cas de refus de la Commission, ce qui est arrivé par exemple pour une aide à l'abattage de porcelets.

Dans certains cas, les conditions posées par la Commission en application de la réglementation européenne ne sont pas respectées en pratique. Ainsi, l'aide limitée à la mise aux normes sanitaires des bâtiments existants pour veaux de boucherie (2,9 M€ en 2004) est également attribuée pour des constructions neuves et agrandissements qui ne devraient pas en bénéficier.

2 - L'aide à la cessation d'activité laitière

L'ONILAIT recouvre un « prélèvement supplémentaire » sur les producteurs de lait qui dépassent leur quota individuel (28 M€ pour la campagne 2003/2004) et finance, avec son produit, les aides à la cessation d'activités laitières (ACAL) des années suivantes. Or le règlement européen de 1992 n'autorise ce prélèvement que si le quota national est dépassé, ce qui est très rare. Une lecture discutable de ce règlement a toutefois conduit le ministère chargé de l'agriculture à considérer que ce prélèvement supplémentaire est dû et affectable à l'ACAL même si le quota national est respecté.

Cette interprétation est devenue impossible à soutenir avec l'adoption, le 29 septembre 2003, d'un nouveau règlement qui impose le remboursement du prélèvement supplémentaire aux agriculteurs si le quota national est respecté. Faute d'un tel remboursement, ce prélèvement devient alors un impôt national non autorisé par le Parlement qui finance, de plus, une aide non notifiée à la Commission.

L'ONILAIT a néanmoins financé l'ACAL en 2005 avec le produit des prélèvements supplémentaires des campagnes précédentes. Le ministère chargé de l'agriculture a fini par reconnaître le caractère irrégulier de ce prélèvement qui a été légalisé sous forme d'un impôt national, plus de deux ans après l'adoption du règlement, par un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2005.

3 - Les règles nationales

D'après l'article L621-3 du code rural, les offices ont pour mission d'appliquer les mesures communautaires, d'améliorer la connaissance et le fonctionnement des marchés et de renforcer l'efficacité économique des filières. Ce dernier objectif est interprété très largement pour justifier le paiement de certaines aides, par exemple des indemnités couvrant a posteriori les pertes subies par les agriculteurs à cause de problèmes sanitaires ou climatiques et relevant plus de la solidarité que de l'efficacité. L'OFIVAL a ainsi versé près de 200 M€ d'aides aux éleveurs de bovins après la crise de l'ESB de 2001.

Les aides nationales n'ont pendant longtemps reposé que sur cet article du code rural et de simples décisions des ministres ou des directeurs des offices, ce que la Cour a critiqué. Elles font désormais l'objet de circulaires généralement assez précises du ministère chargé de l'agriculture. Les circulaires relatives aux aides d'urgence sont toutefois peu précises et laissent parfois une grande marge d'appréciation aux services déconcentrés de l'Etat et aux commissions départementales d'orientation agricole (CDOA). Ce fut le cas pour les aides directes attribuées après la crise de l'ESB, notamment sous la forme d'un « appui financier direct au cas par cas » (10 M€) laissé à l'appréciation des DDAF sur avis des CDOA et sur la base d'orientations très générales auxquelles la circulaire permettait même de déroger dans 10 % des cas.

Le ministère chargé des finances souhaite encadrer les aides nationales par des dispositions réglementaires, comme la Cour l'a recommandé, mais n'a pas pu parvenir à un accord sur ce point avec celui de l'agriculture, ce qui est regrettable.

B - Les dérives condamnables des lettres interministérielles

Les ministres chargés de l'agriculture et du budget adressent souvent aux directeurs des offices et autres établissements publics agricoles des lettres interministérielles (LIM) dans lesquelles ils les autorisent à prendre des mesures dont la régularité est contestable. Ces lettres « d'autorisation » constituent en fait des instructions peu compatibles avec la personnalité morale et l'autonomie dont jouissent en principe ces établissements publics. Elles évitent à leurs directeurs toute sanction de la Cour de discipline budgétaire et financière car l'article L313-9 du code des juridictions financières précise que ne sont passibles d'aucune sanction les justiciables de la Cour « qui peuvent exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique… ou donné personnellement par le ministre compétent dès lors que ces autorités ont été dûment informés sur l'affaire ».

Les contrôles de la Cour ont ainsi établi que les directeurs de l'OFIVAL et de l'ONILAIT ont reçu respectivement 55 LIM de 1999 à 2004 pour le premier et 26 de 1997 à 2003 pour le second. La nature de ces lettres et celle des irrégularités ainsi couvertes sont très diverses. Certaines invitent les directeurs à prendre des mesures contraires à la réglementation relative aux aides communautaires ou à mettre en œuvre des aides nationales non notifiées à la Commission européenne ou notifiées mais pas encore autorisées.

D'autres, ou parfois les mêmes, ont pour objet d'opérer des virements entre les crédits d'intervention nationale des offices ou d'augmenter certains crédits en l'attente d'une modification formelle du budget de l'organisme. Le décret du 8 avril 2002 portant règlement comptable et financier des offices agricoles prévoit, en cas d'urgence, que les ministres peuvent autoriser des virements de crédits ou notifier aux offices une dotation complémentaire. En fait, l'urgence n'est pas toujours clairement établie et les dépenses nouvelles ne donnent généralement pas lieu à une dotation complémentaire mais à un prélèvement sur les fonds propres des offices.

Au lieu d'accorder dans l'urgence des aides parfois peu justifiées, il serait préférable de mettre en place un ou plusieurs dispositifs permanents de couverture des agriculteurs contre les risques auxquels ils sont exposés. La réforme de la PAC, en les soumettant davantage aux fluctuations des prix de marché, rend de tels dispositifs encore plus utiles. La France en a fait une priorité dans son mémorandum de mars 2006 aux ministres européens de l'agriculture et des adaptations des règles communautaires ont été obtenues. La loi d'orientation agricole de 2006 comporte aussi des dispositions allant dans ce sens. Ces réformes devraient contribuer à réduire le besoin de recourir aux LIM.

Par ailleurs, celles-ci concernent la mise en place non seulement de dispositifs généraux mais aussi de mesures individuelles. Par une convention signée en février 2002, l'OFIVAL a ainsi accordé une aide à l'investissement de 0,76 M€ à une entreprise industrielle du secteur de la volaille. Les investissements prévus dans la convention étaient toutefois inférieurs de 28 % à ceux qui avaient été présentés à la commission administrative chargée de donner un avis sur le dossier. En juillet 2003, le directeur de l'office a écrit au ministre de l'agriculture pour l'informer que les investissements prévus ne pourraient pas être réalisés mais que le versement de l'intégralité de la subvention, qu'il reconnaissait irrégulier, lui paraissait néanmoins nécessaire au vu des difficultés financières supposées de l'entreprise et de son poids dans la filière.

En décembre 2003, la direction du budget a vivement déconseillé au ministre du budget de signer la LIM proposée dans ce sens par son collègue de l'agriculture en mettant en avant l'irrégularité d'une telle subvention et les critiques de la Cour des comptes sur la procédure des LIM. Les ministres ont cependant demandé au directeur de l'office de payer cette aide par LIM du 18 février 2004. Considérant qu'il n'était pas couvert par cette lettre et qu'il encourait un risque pénal, le contrôleur d'Etat a refusé de viser l'avenant à la convention. Le ministre chargé du budget a autorisé le 8 juin 2004 le directeur de l'office à passer outre ce refus de visa et la subvention a été aussitôt payée.

Le versement de cette aide est d'autant plus contestable que l'analyse des difficultés financières de cette entreprise invoquées en juillet 2003 par le directeur de l'office était insuffisante. La société concernée est en effet la filiale d'une autre société à laquelle elle vend la moitié de sa production « au prix de revient ». Seuls les comptes consolidés du groupe permettaient d'apprécier les difficultés financières invoquées pour justifier l'aide mais l'office ne les a jamais obtenus.

La Cour ne peut que condamner à nouveau de telles pratiques et souhaiter leur suppression ou, au moins, leur encadrement plus strict. Elle rappelle que, dans une lettre du 7 juin 2004 au Premier président, les ministres chargés de l'économie et du budget ont écrit qu'ils partageaient l'analyse de la Cour sur les lettres interministérielles et que leurs services s'attacheraient à ce que les aides à l'agriculture soient attribuées et gérées dans le meilleur respect possible des règles en vigueur.

III - L'instruction et le paiement des aides

A - Le rôle discutable des « maîtres d'œuvre »

Les aides à l'élevage ne sont, en général, pas versées directement à leurs destinataires. Elles transitent par des « maîtres d'œuvre » qui, après avoir instruit les dossiers, les reversent aux bénéficiaires, agriculteurs ou prestataires de services parfois par l'intermédiaire de « maîtres d'œuvre secondaires ». Tous ces intervenants sont rémunérés et choisis sans mise en concurrence. Des prestations identiques aux agriculteurs sont facturées à des prix très différents d'un département à l'autre, les écarts allant par exemple de un à cinq pour les analyses de laboratoire et de un à dix pour les actions de formation et d'animation.

Ces maîtres d'œuvre, agréés par les préfets dans des conditions peu contraignantes, sont des associations ou des GIE formés principalement par les syndicats d'exploitants agricoles, les chambres d'agriculture et les interprofessions concernées, c'est-à-dire par des organismes représentant les agriculteurs bénéficiaires des aides.

Les offices n'ont pas les moyens de suivre systématiquement les activités et la situation financière de ces « maîtres d'œuvre » qui n'ont jamais fait l'objet d'inspections ou d'audits à la seule exception des GIE intervenant dans la gestion du volet des CPER consacré à la filière bovine, audit commandé en 2003 par l'ONILAIT à un cabinet de consultants.

Cet audit a révélé que ces « maîtres d'œuvre » disposent d'une trésorerie abondante générant des produits financiers substantiels alors qu'ils reversent les aides aux bénéficiaires finals avec des délais anormalement longs et souvent bien supérieurs à ceux imposés par les conventions passées avec les offices. Les coûts de gestion des seuls GIE sont de l'ordre de 6 % des budgets qu'ils gèrent mais cela ne correspond qu'à une partie du coût de fonctionnement de l'ensemble des intervenants qui n'est pas connu.

Le contrôle par les offices de la régularité des aides distribuées par ces maîtres d'œuvre est très inégal d'un dispositif à l'autre et ne permet pas toujours de s'assurer du respect des réglementations. Les comptes-rendus des actions entreprises sont souvent très vagues. Les enquêtes de la Cour ont mis en évidence des anomalies : absence de visa des services de l'Etat ou d'attestation du commissaires aux comptes ; inéligibilité du bénéficiaire ; utilisation d'une procédure à la place d'une autre…

La distribution des aides au transport de fourrage décidées à la suite de la sécheresse de 2003 a été en partie confiée, dans un des principaux départements touchés, à une association professionnelle qui a reçu 2 M€ de l'OFIVAL. La subvention versée par tonne de fourrage a été doublée sans la moindre réaction de l'office. Les explications données à la Cour ne permettent pas d'exclure que l'association ait reçu une aide nettement supérieure aux pertes des agriculteurs.

L'OFIVAL n'effectue jamais de contrôles sur place de la régularité des aides distribuées chez ses maîtres d'œuvre et leurs sous-traitants. L'ONILAIT en engage sur les seuls maîtres d'œuvre principaux des CPER. Les agriculteurs bénéficiaires d'aides à l'investissement font l'objet de contrôles sur place par les services de l'Etat. Pour les autres dispositifs, les contrôles dans les exploitations sont rares ou exercés dans des conditions discutables**.**

Ainsi, les aides à la qualité du porc de montagne donnent lieu à des audits des exploitations par un organisme mandaté par le maître d'œuvre. Ils portent sur le respect des normes de qualité qui conditionnent l'aide. Alors que celles-ci ne sont guère plus contraignantes que les obligations réglementaires, ces audits font état de taux élevés de non-conformité mais les sanctions, laissées à l'appréciation du maître d'œuvre, sont rares.

Plutôt que d'alourdir les contrôles exercés par le nouvel Office de l'élevage sur ces maîtres d'œuvre dont on voit mal la raison d'être, il serait préférable que l'office cesse de recourir à eux et règle directement les aides qu'il est chargé de payer aux bénéficiaires. Il est en effet souhaitable de revoir l'existence même de ces maîtres d'œuvre dans le cadre d'une réflexion plus générale sur l'ensemble des réseaux qui gèrent des aides aux agriculteurs et leur apportent des conseils.

L'Office de l'élevage et le ministère chargé de l'agriculture ont récemment annoncé une telle réorganisation qui est d'autant plus urgente que la récente diminution des crédits de l'Etat tend à fragiliser ces organismes. La Cour a déjà appelé à une telle réforme dans une communication au Parlement en 2003 à propos des associations départementales d'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA)[38].

B - Un contrôle interne insuffisant des services de l'Etat et des offices

Certaines aides demeurent instruites par les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture. Le pouvoir de décision et d'engagement des crédits appartient en général au directeur de l'office mais ce n'est pas toujours le cas. Dans le cadre du nouveau plan pour les bâtiments d'élevage, la décision est prise par le préfet qui engage ainsi les crédits de l'office sans en avoir la compétence.

Ces aides sont payées par les offices aux bénéficiaires sur la base de dossiers transmis par ces services. Ces dossiers ne comprennent généralement qu'une liste de bénéficiaires indiquant le montant de l'aide et les données nécessaires aux virements bancaires, accompagnée de certificats de ces services attestant que les pièces requises ont bien été reçues, examinées et conservées. Il est très rare que les offices fassent remonter ces pièces et la régularité des aides repose donc sur la qualité des seuls contrôles exercés par les services de l'Etat.

38) Sénat – Annexe au rapport d'information n° 276 – 8 juillet 2004 : « Pour une évolution des missions du CNASEA »

Les dossiers d'instruction examinés montrent que cette qualité est inégale. Pour ce qui concerne par exemple les aides directes versées aux éleveurs de bovins à la suite de la crise de l'ESB de 2000-2001, les pièces contenues dans les dossiers ne permettaient en aucun cas de vérifier l'éligibilité des bénéficiaires et le calcul de la subvention, alors même que les conditions posées par les circulaires étaient particulièrement souples.

La Cour n'a eu connaissance d'aucun rapport d'audit interne ou d'inspection des services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture concernant les aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT. Les services d'audit interne des deux offices n'ont jamais examiné les aides nationales.

La complexité du dispositif, la multiplicité des intervenants et la faiblesse des contrôles facilitent l'attribution d'aides irrégulières. Dans le cas d'une aide aux investissements d'un centre de regroupement d'animaux versée en 2005, l'entreprise avait fait l'objet de constats d'infraction de la part des services sanitaires et la subvention (49 000 €) aurait dû être réduite. La commission administrative chargée d'examiner le dossier a toutefois accepté de la maintenir à condition qu'aucune nouvelle infraction ne soit constatée à la fin des travaux. L'office a versé l'aide intégrale alors que cette condition n'était pas remplie, de nouvelles infractions ayant été constatées.

De telles entorses sont d'autant plus critiquables que le dispositif repose sur une lettre interministérielle. Les dossiers relatifs au dispositif « fièvre aphteuse » géré par l'ONILAIT sur la base d'une telle lettre, montrent que l'office s'est plusieurs fois écarté des conditions d'attribution avec l'accord de la commission administrative. Dans un cas, la commission s'est opposée au versement de l'aide mais l'office a contourné cette opposition en utilisant un autre dispositif en 2003 pour verser 93 000 € à l'exploitation en question.

———— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ————

- Les éleveurs reçoivent de multiples aides nationales visant souvent les mêmes objectifs qui sont payées par les offices agricoles et d'autres organismes publics.

Il est hautement souhaitable de procéder à l'évaluation de l'efficacité et à la mise en cohérence de l'ensemble de ces dispositifs. Cette réflexion devrait s'étendre aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en ce domaine. A plus court terme, des instruments de recensement des aides par bénéficiaire sont nécessaires.

- Les aides nationales de l'OFIVAL et de l'ONILAIT sont souvent distribuées par des maîtres d'œuvre constitués par les organisations professionnelles.

Le principe même de leur intervention devrait être réexaminé dans le cadre d'une réflexion plus générale sur l'ensemble des réseaux qui instruisent et payent des aides nationales. Dans l'immédiat, le contrôle de ces maîtres d'œuvre devrait être nettement renforcé.

- L'instruction des dossiers par les services de l'Etat et des offices n'est pas non plus exempte de critiques. A défaut de mettre fin à ce partage complexe et peu logique des tâches, l'encadrement réglementaire des dispositifs doit être resserré et les contrôles renforcés. Des audits systématiques des procédures mises en œuvre sont en particulier souhaitables.

- Comme le propose le ministère des finances, l'attribution et la gestion des aides nationales, notamment d'urgence, devraient être encadrées par des dispositions réglementaires qui permettraient de limiter strictement, comme le ministère de l'agriculture s'y était engagé en 2004, le recours aux lettres interministérielles qui autorisent les directeurs d'office à prendre des mesures souvent irrégulières en dégageant leur responsabilité devant la CDBF.

- La direction générale des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'agriculture a annoncé à la Cour, à l'issue du contrôle, qu'elle envisageait une réforme des aides nationales et de leur maîtrise d'œuvre. La Cour en prend acte et exprime le souhait que cette réforme intervienne rapidement et soit à la mesure des enjeux.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Nous partageons le constat dressé par la Cour selon lequel l'organisation et les procédures d'attribution des aides nationales dans le secteur de l'élevage nécessitent une réflexion globale et l'engagement d'une réforme visant à renforcer la sécurité juridique de ces aides, notamment en dotant l'Etat d'un outil de recensement de toutes les aides nationales versées par bénéficiaire.

De même, nous partageons l'analyse de la Cour sur l'intérêt à mettre en place des dispositifs permanents de couverture des exploitants agricoles contre les risques, notamment climatiques et sanitaires, mieux à même de répondre aux exigences d'efficience et d'efficacité de la dépense publique dans le secteur agricole, qui doit en tout état de cause faire l'objet d'une évaluation régulière tant au niveau de l'Etat que de ses établissements publics. La déclinaison au niveau des offices agricoles de la démarche de performance qui préside à la présentation du budget de l'Etat, et notamment à ceux du programme « valorisation des produits, orientation et au suivi régulation des marché », a vocation à y contribuer.

De même, la mise en place d'un dispositif d'assurance-récolte à partir de 2005 pose les bases d'un système de couverture contre les risques climatiques qui participera à la recherche de modes de gestion plus efficaces des crises.

La Cour déplore le recours aux lettres interministérielles qui mettent en place des mesures d'aides nationales contraires à la réglementation communautaire ou non notifiées à la Commission européenne ou par anticipation sur l'autorisation de la Commission, et qui visent à éviter, en vertu de l'article L313-9 du code des juridictions financières, aux directeurs des offices d'être déférés devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Nous considérons comme nos prédécesseurs l'ont indiqué au Premier président dans une lettre du 7 juin 2004, que le recours aux lettres interministérielles en application de décisions du cabinet du Premier ministre résulte de l'absence d'un régime réglementaire national encadrant l'attribution et la gestion des aides nationales, en particulier les aides d'urgence. Nous souhaitons donc, comme la Cour, que les aides nationales soient encadrées par des dispositions réglementaires permettant de strictement limiter le recours aux lettres interministérielles.

Toutefois, dans l'attente de l'aboutissement de la réflexion sur une réforme des aides nationales et sur la mise en place de dispositifs permanents nationaux ou communautaires de gestion des crises, et conformément aux engagements pris dans la lettre du 7 juin 2004 et rappelés par la Cour dans son rapport, nos services s'attachent à demander systématiquement la mise en œuvre des aides nationales d'urgence dans le cadre de la réglementation communautaire (en vertu du règlement dit « de minimis » ou après une autorisation de la commission européenne pour les régimes dérogatoires aux aides d'Etat autorisées par des règlements communautaires) en vue de l'attribution et de la gestion de ces aides dans le respect des règles en vigueur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

A l'issue de son contrôle de l'OFIVAL et de l'ONILAIT, la Cour a, dans son insertion au rapport public, formulé un certain nombre d'observations sur lesquelles le ministère de l'agriculture et de la pêche souhaite apporter les éléments de réponse suivants.

I-A «La cohérence et l'efficacité des dispositifs - Des aides multiples de montant modeste »

La Cour note l'existence d'une multiplicité de dispositifs d'aides permanentes gérées par les offices. Elle semble regretter que nombre de ces dispositifs poursuivent plusieurs objectifs et que plusieurs dispositifs puissent viser le même objet.

La Cour illustre son propos par deux exemples, l'aide à la qualité des porcs en zone de montagne, pour le premier cas, les aides aux investissements dans les bâtiments, dans le second cas.

S'agissant de l'aide à la qualité en zone de montagne, l'objectif des pouvoirs publics était de maintenir un potentiel de production dans ces zones, marquées par un haut niveau du coût de production. La mise en place de cette aide spécifique permettait d'engager une politique d'amélioration de la qualité de cette production afin de lui permettre, à terme, de valoriser, au mieux, ces produits et compenser ainsi les coûts élevés de production. Il convient, en effet, de noter que le secteur porcin ne pouvait, contrairement au secteur bovin ou ovin, être éligible aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) alors même que cette filière est soumise à des contraintes identiques, en zone de montagne.

S'agissant des aides aux investissements dans les bâtiments, si en 2004, douze aides visaient l'aménagement la construction ou la mise aux normes des bâtiments d'élevage, un effort de coordination et d'harmonisation a, depuis, été réalisé par la mise en place d'un dispositif et d'un guichet unique dans les départements pour l'instruction des demandes

d'aide, à travers la mise en place d'un plan de modernisation des bâtiments d'élevage. Par ailleurs, le versement des aides a été confié à un seul organisme payeur : le CNASEA.

I-B « La cohérence et l'efficacité des dispositifs - Des aides mal coordonnées avec celles des autres organismes publics »

Constatant la diversité des outils d'intervention mis en œuvre par les offices et par d'autres établissements (CNASEA), voire directement par le ministère et ses services, la Cour en déduit que ces dispositifs seraient redondants et insuffisamment cohérents. Le ministère de l'agriculture ne conteste pas l'intérêt qui s'attache à simplifier les dispositifs de soutien, simplification qui passe notamment par la réduction du nombre de ces procédures. Toutefois, il doit être rappelé que la diversité des moyens d'intervention reflète également la diversité des situations et les particularités des filières et des exploitations agricoles. Si la France est l'une des premières agricultures européennes, c'est aussi l'une des plus diversifiées. Par ailleurs, la superposition de dispositifs cités par la Cour, ainsi que la coexistence d'indemnités au titre des calamités agricoles et d'aides spécifiques, répond à une demande, légitime, de compléter des dispositifs de portée générale, ne prenant pas en compte les caractéristiques de certaines filières, par des interventions particulières, motivées généralement par des difficultés propres, auxquelles le dispositif de portée générale ne répond qu'imparfaitement. Cette situation reflète ainsi une volonté de cibler les différentes interventions publiques autour de priorités communes, fortes et convergentes et non une mauvaise coordination ou des problèmes de cohérence, comme l'analyse la Cour.

La Cour estime que les Régions sont peu associées à la définition des actions retenues par les offices, et le déplore. Il convient ici de rappeler qu'il est dans la nature même des contrats de plan Etat Région d'être la résultante d'une négociation entre les deux parties, laquelle s'engage sur la base de propositions d'interventions établies par chacune, au regard des priorités qu'elle juge utile de retenir. S'agissant de l'Etat, sa contribution est bien le fruit d'une réflexion qui lui est propre, au croisement des orientations nationales définies par les offices et le ministère de l'agriculture et de la pêche, et des priorités identifiées par les préfets de région. Ce n'est qu'au cours de la négociation que peuvent être prises en considération les priorités régionales.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche ne partage pas l'analyse de la Cour selon laquelle l'inscription des interventions des offices au sein des CPER pourrait être remise en question. Si les sommes consacrées dans certaines régions sont en effet limitées, au regard des montants consacrés au plan national à certaines politiques, elles peuvent néanmoins être déterminantes, notamment lorsqu'elles bénéficient à des filières faiblement structurées, et par l'effet de levier qu'elles entraînent.

I-C « La cohérence et l'efficacité des dispositifs - Des aides dont l'efficacité n'est pas évaluée »

La Cour estime que la reconduction de certaines actions de CPER en CPER traduirait une « inertie », contribuant à « laisser planer le doute sur l'efficacité des dispositifs ». Les actions inscrites aux contrats de plan Etat région ont, par nature, vocation à avoir un effet structurant de moyen terme sur l'économie des filières agricoles concernées. Le fait qu'elles soient fréquemment reconduites s'explique, du point de vue du ministère, non pas par une inertie déplorable, mais par l'intérêt qui s'attache à ce que ces mesures soient poursuivies pour en obtenir pleinement les effets. Par exemple, ce n'est pas en raison de leur insuffisante efficacité que les actions de recherche expérimentation sont reconduites, mais parce que leurs résultats nécessitent des efforts de longue haleine. S'agissant par ailleurs de l'appui à la diffusion de la charte des bonnes pratiques d'élevage, dont la Cour relève que son évaluation a fait l'objet de « conclusions très mitigées », il est prévu que cette aide se termine fin 2009, au terme de la troisième année des prochains contrats de projet Etat région, après adaptation de cet outil au nouveau cadre issu de la mise en œuvre du « paquet hygiène ».

S'agissant des crises porcines des années 1998 à 2000 et des années 2002 à 2003, elles se sont caractérisées par leurs durées et leurs ampleurs. Les actions de soutien mises en place sur le plan national sont venues compléter les mesures décidées au niveau communautaire dans le cadre de l'organisation commune de marché, à savoir des mesures de stockage privé et de restitutions aux exportations.

Les interventions publiques ont eu pour objectif d'aider le secteur à traiter les conséquences économiques et sociales de la crise (dispositifs de désendettement des éleveurs, prise en charge des cotisations sociales…). Elles ont ainsi permis d'éviter la multiplication de faillites des éleveurs les plus fragiles et donc les plus sensibles à la conjoncture fortement dégradée.

II-A-1 « Les fondements juridiques des aides - Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation – Les règles européennes »

La Cour rappelle l'obligation de notification des aides nationales à la Commission européenne.

Depuis la mise en œuvre des lignes directrices du 1er février 2000, le ministère de l'agriculture et de la pêche et les contrôleurs d'Etat auprès des offices veillent avec beaucoup d'attention au rattachement de toute aide à un régime valide au regard du droit communautaire, soit dans le cadre d'une notification, soit dans le cadre d'une décision d'exemption.

II-A-2 « Les fondements juridiques des aides - Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation – L'aide à la cessation d'activité laitière»

En matière d'aide à la cessation d'activité laitière, la Cour formule des critiques qui semblent devoir être fortement nuancées.

Selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°1788/2003, les prélèvements effectués auprès des producteurs laitiers par l'ONILAIT étaient parfaitement conformes au droit communautaire.

Le règlement (CEE) n°3950/1992 (article 2), alors applicable, indiquait en effet que « le prélèvement est dû sur toutes les quantités de lait ou d'équivalent-lait commercialisées pendant la période de douze mois en question et qui dépassent l'une ou l'autre des quantités visées à l'article 3. ». L'article 3 mentionnait deux quantités : les quantités de référence individuelles et la quantité globale de l'État membre.

En décidant de procéder au prélèvement en cas de dépassement par les producteurs laitiers de leurs quantités de référence individuelles, la France a donc pleinement respecté ce règlement.

Les prélèvements mis en œuvre par l'ONILAIT auprès des producteurs qui dépassent leur quantité de référence individuelle ont contribué à la maîtrise de la production laitière en permettant d'éviter la saturation des marchés des produits laitiers ainsi que le dépassement de la quantité globale nationale qui aurait entraîné un reversement au budget communautaire au détriment du secteur laitier français.

Ils ont également permis un meilleur soutien du prix du lait payé aux producteurs et ont ainsi garanti le maintien d'un nombre plus important d'exploitations viables sur l'ensemble du territoire, notamment en zone de montagne.

Ces prélèvements ont enfin contribué à la restructuration de la production laitière, puisque les fonds récoltés ont été utilisés pour financer l'aide à la cession d'activité laitière.

Compte tenu de ces enjeux, l'ONILAIT a continué, au cours de la campagne 2004-2005, d'effectuer des prélèvements auprès des producteurs laitiers qui dépassaient leur quantité de référence individuelle.

Afin d'éviter d'éventuelles contestations liées à l'absence d'une base réglementaire explicite et sans ambiguïté tirée du règlement (CE) n°1788/2003 précité, la loi de finances rectificative pour 2005 (article 24), a précisé que les prélèvements recouvrés au cours de la campagne 2004-2005, ainsi que l'affectation de leur produit au financement de l'aide à la cessation d'activité laitière (ACAL) étaient réputés réguliers. L'adoption de ce texte empêche également que les prélèvements effectués par l'ONILAIT en 2005 puissent être considérés, au sens du droit pénal, comme un détournement de fonds.

II-A-3 « Les fondements juridiques des aides - Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation – Les règles nationales»

La Cour estime que les circulaires relatives aux aides d'urgence laisseraient une grande marge d'appréciation aux services déconcentrés de l'Etat, et suggère sans néanmoins le justifier, que cette marge serait

excessive. Le ministère de l'agriculture et de la pêche souhaite souligner le fait que l'agriculture française présente des caractéristiques très diversifiées, sans aucun doute les plus hétérogènes parmi les divers Etats membres de l'Union européenne, et que la mise en œuvre de mesures, a fortiori de mesures d'urgence, se doit de tenir compte de cette diversité, afin d'atteindre pleinement, et équitablement, les effets recherchés. Dans ce contexte, il est, selon le ministère, légitime et de bonne gestion, de laisser une subsidiarité suffisante aux services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche dans l'application des dispositifs conçus au plan national.

La Cour regrette que les dispositions réglementaires qui avaient été envisagées par le ministère des finances pour la définition des bases juridiques des interventions des offices n'aient pas abouti. Le ministère de l'agriculture contestait l'opportunité et la compatibilité de ces dispositions avec le principe d'autonomie des établissements publics. En application d'un avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, daté du 13 décembre 2005, constatant précisément que les règles applicables aux offices dérogeaient à plusieurs des règles normalement applicables aux établissement publics à caractère industriel et commercial, les modalités de fixation des règles d'intervention des offices ont été redéfinies par le décret du 31 mai 2006, présenté par le ministère de l'agriculture et de la pêche.

II-B « Les dérives condamnables des lettres interministérielles »

S'agissant de la mise en œuvre des lettres interministérielles, il est exact d'indiquer que les LIM ont notamment pour objet d'autoriser la mise en œuvre d'actions présentant un caractère d'urgence, et de permettre l'engagement rapide de dépenses nouvelles, disposition explicitement prévue, comme le rappelle la Cour, par le règlement financier et comptable des offices. Le fait que ces LIM ne se traduisent pas toujours par des dotations supplémentaires de crédits aux budgets des offices, et que le financement soit parfois assuré par un prélèvement sur les réserves des établissements serait critiquable, s'il conduisait à mettre en péril la capacité des offices à faire face à leurs obligations financières. Au contraire, le ministère estime que le fait de mobiliser une partie des crédits inutilisés passés en réserve, plutôt que de faire appel à des dotations budgétaires supplémentaires, participe des efforts de bonne gestion et de maîtrise des dépenses de l'Etat auxquels les offices se doivent de participer.

La Cour estime que des adaptations réglementaires ont été obtenues en matière de gestion des crises, qui devraient se traduire par un moindre recours à la pratique des LIM en vue de pallier les effets de ces crises. Si, dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003, le principe de dispositions communautaires de gestion des crises a bien été retenu, les modalités pratiques de cette ouverture réglementaire ne sont toujours pas prises. En leur absence, que la France déplore, et qui a justifié, comme le relève la Cour, des initiatives fortes et répétées du Ministre de l'agriculture, les outils nationaux de gestion de crise restent seuls utilisables.

La Cour note une utilisation des lettres interministérielles non seulement pour des dispositifs généraux mais aussi pour des mesures individuelles de soutien. La Cour, prenant l'exemple d'une aide versée par l'Office à une entreprise d'un montant de 0,76M€, condamne cette pratique et souhaite sa suppression.

Il convient de remarquer que le recours à une lettre interministérielle pour la mise en place d'une mesure individuelle a été exceptionnelle et visait à répondre à un contexte particulier de crise.

En effet, compte tenu de la conjoncture difficile dans la filière avicole, l'entreprise en question a perdu de nombreux débouchés et a dû annuler certains investissements prévus. Compte tenu de l'importance de cette société dans la filière et des difficultés conjoncturelles du secteur, le versement du solde de l'aide était justifié, et devait dans le cas d'espèce prendre la forme d'une lettre interministérielle.

III-A « L'instruction et le paiement des aides – Le rôle discutable des « maîtres d'œuvre » »

La Cour a formulé des réserves quant au rôle d'intermédiaire financier joué par les « maîtres d'œuvre régionaux », qui exécutent les programmes régionaux de l'Office de l'élevage inscrits dans les contrats de plan Etat-région (CPER). Le ministère de l'agriculture et de la pêche souligne que le rôle de ces structures est reconnu en tant que lieux de concertation et de structuration de l'élevage en France, voire de mise en œuvre d'actions d'animation technique auprès des éleveurs.

Tenant compte des remarques de la Cour, le ministère a décidé, dans le cadre de la préparation des CPER 2007/2013 de retirer à ces structures l'instruction et le paiement des aides aux bénéficiaires finaux. Ces missions seront directement assurées par l'office de l'élevage, en liaison avec les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Dans un contexte de réduction des crédits de l'Etat dans le cadre des CPER, ce schéma répond également à l'objectif de simplification des procédures dans le paiement des aides

III-B « L'instruction et le paiement des aides - Un contrôle interne insuffisant des services de l'Etat et des offices »

La Cour critique un contrôle interne insuffisant des services de l'Etat et des offices en matière d'aides nationales. Sans contester ce point, le ministère de l'agriculture et de la pêche tient néanmoins à souligner que les services d'inspection et d'audit du ministère de l'agriculture et de la pêche et des offices interviennent prioritairement dans le domaine des aides communautaires, pour lesquelles les enjeux financiers sont très sensiblement plus importants.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE DE L'ÉLEVAGE[39]

I – REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

A l'issue de la revue des comptes de l'OFIVAL et de l'ONILAIT portant sur la période 1997-2004, les auditeurs de la Cour ont formulé, dans leurs conclusions, plusieurs observations et recommandations afin d'améliorer les conditions d'intervention de l'Office de l'Elevage. Celles-ci portent, en particulier, sur la mise en place des mesures nationales confiées à l'Etablissement.

A cet égard, il convient de souligner, qu'indépendamment des conclusions de la Cour, les Pouvoirs Publics ont décidé, suite à un audit d'évaluation réalisé en 2003 à la demande du député de la Drôme Mr Hervé Mariton, de regrouper les Offices agricoles. Ce regroupement répondait à la volonté de rationaliser la gestion de ces établissements, y compris en matière d'effectifs.

C'est dans ce cadre qu'a été crée le 1er janvier 2006, l'Office de l'Elevage issu du rapprochement des deux structures que la Cour a auditées.

Si le statut d'EPIC de l'OFIVAL et de l'ONILAIT laissait supposer une certaine autonomie de gestion, la situation particulière des Offices agricoles donnait toutefois aux Ministères de Tutelles, une position déterminante dans les orientations et les actions conduites. Les instances de gouvernance, qu'étaient les Conseils de Direction, avaient outre le rôle fondamental de concertation, un rôle consultatif sur le budget et le programme d'action. La responsabilité de gestion était confiée au Directeur.

Les instances compétentes de l'Office de l'Elevage voient désormais leurs pouvoirs élargis ; en effet, l'EPRD est présenté, soumis au vote et adopté par l'organe délibérant de l'Office, et cet organe peut donc par un vote négatif bloquer la mise en œuvre du budget.

• Aides nationales d'orientation

La Cour critique la multiplicité des aides et le défaut de coordination avec les autres organismes publics.

L'Office de l'Elevage intervient dans une logique de filière, et le nombre d'actions recensé par la Cour est induit par la diversité des espèces et des types de productions de l'élevage français.

39) L'Office de l'Elevage a remplacé l'OFIVAL et l'ONILAIT depuis le 1er janvier 2006.

Si les actions précises paraissent segmentées, elles répondent aux trois priorités données par le Ministère de l'Agriculture :

- *améliorer la compétitivité des élevages (Appui technique, Investissement…),*
- *adapter l'outil de production à l'évolution de la réglementation européenne (mise aux normes bien-être, charte de bonne pratique d'élevage…),*
- *assurer l'adaptation des productions au marché.*

Par ailleurs, toutes les espèces ne sont pas soumises aux mêmes dispositifs de gestion communautaire compte tenu d'Organisations Communes des Marchés (OCM) très diverses qui prévoient des mesures de soutien de marché plus ou moins complètes. Ces différences supposent l'adaptation des mesures nationales d'orientation aux exigences européennes.

On notera également que l'impact des mesures nationales d'orientation est fortement dépendant de la politique communautaire en matière de soutien à la production. Le passage d'une politique de marché à une stratégie d'aides directes liées à la production, puis le découplage de ces aides, ont modifié au fil du temps l'effet des actions nationales.

Pour les productions laitières, viande bovine, viande ovine, qui représentent un enjeu majeur d'occupation du territoire et de maintien d'une surface en herbe souhaitée par tous, les actions d'orientation retenues ont dû évoluer pour être plus ciblées sur des objectifs précis (cf. charte de bonne pratique, appui technique produit…). La segmentation des actions relève également d'un souci d'économie budgétaire.

Enfin, pour la mise en place de la dernière génération de contrat de plan Etat-Régions (programmation 2000 / 2006), une stratégie de concertation permanente a été retenue par le Ministère de l'Agriculture afin d'éviter tout doublon avec le volet économique des CTE dont le catalogue d'actions éligibles était bien plus large que celui proposé par l'ONILAIT et l'OFIVAL.

• Aides de crise

Outre les crises à caractère cyclique particulièrement graves dans les secteurs où les OCM n'assurent pas une stabilité suffisante du marché, la revue de la Cour a porté sur une période qui a connu, pour ce qui concerne la production bovine, des crises sanitaires d'une ampleur sans précédent avec le deuxième choc lié à l'ESB et la fièvre aphteuse.

Dans ces conditions, la stratégie ministérielle a consisté d'une part, à obtenir des mesures exceptionnelles de la part de l'Union Européenne, et d'autre part, à compléter de façon ciblée l'intervention communautaire à caractère plus général (retrait destruction, achat spécial…).

Cette diversité des actions répondait dans un premier temps à l'urgence compte tenu de la mise en place souvent tardive des mesures communautaires. Ensuite, la volonté des Tutelles de limiter le coût des interventions publiques les a conduites à confier à l'Office la réalisation d'interventions ciblées sur des périodes et des segments de production (animaux maigres…).

Cette stratégie explique le recours à des instructions interministérielles spécifiques.

Les récentes modifications des OCM des secteurs animal et laitier en 2005, et hors sol en 2006, introduisant des mesures cofinancées de soutien des marchés en cas de crises sanitaires, reconnaissent la nécessité de mettre en œuvre ces mesures spécifiques, tout en leur donnant une assise réglementaire.

• Structures de gestion

Le passage par les maîtres d'œuvre conventionnels a été retenu dès l'origine de la politique contractuelle Etat-Régions. Cette stratégie a été progressivement précisée par le Ministère de l'Agriculture pour aboutir à l'agrément de ces structures par les Préfets.

Dans une logique de filière, le Ministère de l'Agriculture a ainsi assuré la participation de tous les acteurs d'un secteur à l'élaboration et la gestion du programme régional. Il a également imposé la pluralité de la représentation professionnelle.

Pour faire suite à la remarque de la Cour, la future génération de contrat de projet actuellement en cours de négociation, fera l'objet d'une refonte en profondeur du système de gestion. L'Administration régionale et l'Office de l'Elevage assureront la gestion du dispositif avec en particulier, le versement direct des aides par l'Office aux bénéficiaires.

Cette démarche de financement direct est celle que, pour le secteur viande, l'OFIVAL avait déjà retenue pour les principales actions d'orientation conduites hors contrat de plan (bâtiment d'élevage, génétique ovine…). Le passage des dossiers en DDAF pour instruction, assurait le respect de la réglementation en matière d'aides publiques. Les DDAF jouaient donc déjà le rôle de « guichet unique » prévu pour la mise en place du Plan de modernisation des bâtiments d'élevage depuis 2005.

Dorénavant, c'est donc l'Office de l'Elevage, et en particulier ses délégations régionales en liaison avec les servises déconcentrés de l'Etat, qui assureront une gestion concertée du dispositif.

II – PRECISIONS COMPLEMENTAIRES SUR CERTAINS POINTS

• Sur la cohérence et l'efficacité des dispositifs (I)

Au point C : Des aides dont l'efficacité n'est pas évaluée

La Cour semble considérer que le bilan d'évaluation de la Charte des Bonnes Pratiques d'Elevage est très mitigé. Cette affirmation doit être nuancée au regard du nombre d'adhérents au dispositif. En 6 ans, 125 000 éleveurs de vaches laitières ou allaitantes ont adhérés à la charte, soit plus d'un éleveur sur deux. Ils représentent 60 % des vaches allaitantes et 80% du lait produit en France.

• Sur les fondements juridiques des aides (II)

Au point A : Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation

1 - Les règles européennes

Comme le souligne la Cour, les offices se sont efforcés depuis l'exercice 2000 d'encadrer, de manière plus précise, les aides nationales au regard des lignes directrices communautaires.

Si certaines aides ont pu, en raison de situation d'urgence, être initiées avant la réponse officielle de la Commission (réponse qui peut se révéler fort longue compte tenu des délais légaux de réaction de l'ordre de deux mois après chaque demande de renseignements complémentaires), il n'en demeure pas moins que, en cas de réponse négative, comme pour l'aide à l'abattage des porcelets, l'aide a été arrêtée dès connaissance de la réponse bruxelloise.

Par ailleurs, l'aide à la mise aux normes sanitaires des bâtiments des veaux de boucherie a fait l'objet d'une analyse au plan national du respect de la non-augmentation des capacités de production, et seuls les aménagements nécessaires à la mise en place de cases collectives ont été pris en compte.

2 - L'aide à la cessation d'activité laitière

La Cour semble considérer que le financement des ACAL en 2005, à partir du produit des prélèvements supplémentaires des campagnes précédentes, était irrégulier en raison du changement de réglementation intervenu en 2004. Il faut rappeler que ce dispositif, dont le fondement juridique a été introduit dans la loi de finance rectificative pour 2005, a été maintenu pour éviter une grave perturbation de la filière laitière par défaut de maîtrise des quantités produites.

Au point B : Les dérives condamnables des lettres interministérielles

La Cour considère que l'instruction d'un dossier, pour lequel une entreprise industrielle du secteur de la volaille a perçu une aide nationale, s'est révélée insuffisante dans la mesure où une analyse des comptes consolidés du groupe aurait dû être réalisée avant l'attribution de l'aide.

Le dossier présenté en Commission administrative, comportait bien une analyse du groupe et de ses filiales, même si le groupe ne consolidait pas ses comptes à cette période. Cette analyse faisait ressortir que la situation financière du groupe était fragile en raison de la structure financière des ses deux principales sociétés, toutes deux largement déficitaires. Il apparaissait clairement à partir de cette étude, que les difficultés de cette entreprise ne pouvaient être résolues uniquement en intra-groupe, ce qui justifiait l'octroi de cette aide.

Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles

PRESENTATION

Les cotisations volontaires obligatoires (CVO) constituent la principale source de financement des interprofessions agricoles, organismes qui regroupent tous les acteurs économiques d'une filière (producteurs, transformateurs, négociants…) autour de missions d'intérêt commun. L'intitulé paradoxal de ces cotisations reflète l'ambiguïté de leur statut : décidées librement par les interprofessions, elles sont ensuite rendues obligatoires par arrêté interministériel. Les montants perçus ont augmenté à partir de 2004, après la transformation en CVO de plusieurs des taxes parafiscales que la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances a fait disparaître. On estime aujourd'hui à près de 300 M€ annuels ce mode de financement, et la tendance est à l'augmentation, du fait de l'ouverture du dispositif à de nouveaux secteurs, comme celui de la forêt, et de l'élargissement, par les lois d'orientation agricoles successives - la dernière datant de janvier 2006 -, du champ d'action offert aux interprofessions.

Sur le fondement de l'article L.111-7 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé en 2005 et 2006 les interprofessions les plus représentatives des différents secteurs concernés (vins, viandes, semences…), qui prélèvent près de la moitié des CVO annuellement perçues. Les observations qui en découlent complètent celles présentées, au rapport public de l'année 2002, sur le dispositif des CVO de la filière des oléo-protéagineux[40].

40) Cour des comptes – rapport public annuel 2002 – deuxième partie « Observations des juridictions financières », pages 579 et suivantes.

I - Une interprétation large de la loi

La loi du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole permet la reconnaissance par arrêté interministériel du groupement des organisations professionnelles les plus représentatives d'une filière. Les accords que les interprofessions ainsi reconnues sont susceptibles de conclure, et le prélèvement des cotisations destinées à les financer, peuvent ensuite être rendus obligatoires par arrêté interministériel pour tous les acteurs de la filière, fussent-ils non adhérents d'une organisation professionnelle membre de l'interprofession, s'ils sont conformes à des objectifs dont la loi dresse la liste. Ceux-ci visent essentiellement à favoriser la connaissance du marché, les relations entre les professionnels, la qualité et la promotion des produits, et même, depuis 1999, la mise en œuvre de politiques nationales et communautaires.

Les contrôles de la Cour n'aboutissent pas à mettre en cause ce mécanisme original, dès lors qu'il responsabilise les professionnels et favorise la recherche de consensus entre des familles aux intérêts parfois opposés, notamment entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Néanmoins, l'application du dispositif interprofessionnel souffre parfois d'une interprétation large de la loi, voire d'un détournement de son esprit.

A - Le principe d'unicité

Le code rural dispose qu'il ne peut être reconnu qu'une seule organisation interprofessionnelle par produit, groupe de produits, ou appellation d'origine contrôlée. Ce principe simple n'est pas toujours respecté et l'administration a reconnu des interprofessions alors qu'il en existait déjà dans le secteur considéré.

Ce principe d'unicité est notamment violé dans le domaine laitier. Deux bases juridiques distinctes ont été utilisées au gré de l'administration, l'une (loi de 1974 spécifique à la filière laitière, articles L.632-12 et L.632-13 du code rural) pour le Centre national de l'économie laitière (CNIEL), l'autre pour l'Interprofession laitière ovine et caprine corse (ILOCC), reconnue au titre des dispositions générales de la loi de 1975 (article L.632-1). Or, ni la loi ni aucune décision ultérieure ne précisent que l'application des articles L.632-12 et L.632-13 est réservée au lait de vache, tout au contraire cette section traite de l'interprofession laitière dans son ensemble. Les structures interprofessionnelles constituées ultérieurement pour le lait des ovins et des caprins corses, mais aussi pour les productions du Roquefort ou des

Pyrénées-Atlantiques, ou l'association interprofessionnelle caprine, auraient ainsi dû être rattachées au CNIEL. Dans le secteur sucrier, l'AIBS (association interprofessionnelle de la betterave et du sucre), reconnue comme interprofession en 1997, cohabite avec le CIPS (comité interprofessionnel des productions saccharifères), créé par décret en 1969. Ce dernier, qui ne perçoit pas de cotisations rendues obligatoires au titre de la loi de 1975, n'a jamais été reconnu comme interprofession au sens du code rural, alors que la mission qui lui est attribuée par décret, c'est-à-dire l'examen des questions relatives aux rapports entre les familles et la préparation des accords interprofessionnels, est l'une de celles que la loi de 1975 a confiées aux interprofessions. Les mêmes organisations de planteurs de betteraves et de fabricants de sucre siègent dans ces deux interprofessions qui paraissent redondantes.

B - L'imprécision des accords

Alors que la loi de 1975 place l'accord interprofessionnel au cœur du dispositif, les CVO n'en étant que la conséquence financière, de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement. Dans ses observations au rapport public de l'année 2002 concernant la filière des oléo-protéagnieux, la Cour avait déjà constaté que les prélèvements de CVO étaient « reconduits d'année en année sur la base de résolutions de principe relatives au financement de plans stratégiques synthétiques, qui ne comportent pas d'objectifs précis ». Ses derniers contrôles ont relevé que cette imprécision concerne plusieurs interprofessions de différents secteurs (vins et boissons, produits carnés…), ce qui rend délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO. Ainsi, par exemple, les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie ont répondu conjointement, en 2002, à l'interprofession de l'olive (AFIDOL) qui demandait l'extension d'un accord : « la possibilité offerte aux organisations interprofessionnelles reconnues de prélever des cotisations sur leurs membres suppose l'existence d'un accord portant sur la réalisation d'actions d'intérêt général, conformes aux finalités énumérées par l'article L.632-3 du code. Or nous devons constater que le texte [de l'accord examiné] se borne à mentionner, sans les définir de manière suffisamment explicite et détaillée, les actions de promotion, de recherche et d'expérimentation au financement desquelles sera affecté le produit de la cotisation qu'il instaure ». Cette appréciation n'est toutefois pas aussi fréquemment portée qu'elle devrait l'être, et elle ne s'accompagne pas toujours d'une suspension de la procédure d'extension. Il n'est donc pas rare que soient étendus des accords imprécis.

Par exemple, neuf des dix articles des accords de l'Interprofession nationale porcine (INAPORC) traitent de la contribution volontaire obligatoire qu'il convient d'instituer. Seul l'article premier rappelle les missions de l'interprofession, dans des termes très généraux qui ne peuvent tenir lieu d'objet pour les accords. Dès lors, l'accord n'a pas d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision sur son emploi.

C - La représentativité des membres

Seule la représentativité des organisations membres de l'interprofession permet d'assurer que l'extension ne relève pas de l'abus de pouvoir. Lors de la demande de reconnaissance de l'organisme, la représentativité est certes appréciée par le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO), structure qui réunit, sous la présidence du ministre de l'agriculture, des représentants de plusieurs ministères et d'organisations professionnelles agricoles. Toutefois, les critères de cette appréciation ne sont pas précisés, à l'inverse de ce qui est prévu par décret pour les organisations professionnelles agricoles représentées « dans les comités professionnels ou organismes de toute nature investis d'une mission de service public, ou assurant la gestion de fonds publics ou assimilés » (article 56 de la loi n° 2003-721, qui spécifie qu'il n'est pas applicable aux interprofessions). Une fois l'interprofession établie, le suivi de cette représentativité n'est prévu par aucun texte, et les tests de représentativité sont très rares. Le seul exemple identifié par la Cour concerne le Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC), qui a organisé en 1998 une élection professionnelle afin de renouveler les mandats de la famille de la viticulture. De son côté, le ministère de l'agriculture justifie l'absence de critères objectifs d'appréciation de la représentativité par le fait que « le fonctionnement harmonieux [des interprofessions] repose sur l'élaboration de consensus entre les familles professionnelles et que les décisions les plus importantes requièrent l'unanimité ». Cependant, cette unanimité pourrait être appréciée par famille, comme cela se pratique au sein de certains organismes.

*
* *

Enfin, la Cour note que la question de la notification des CVO à la Commission européenne fait l'objet d'un débat juridique. Le caractère contraignant des CVO pourrait impliquer la qualification de celles-ci en aides d'Etat au sens de l'article 87 du traité instituant la communauté européenne, ce qui nécessiterait qu'elles soient notifiées à la Commission européenne préalablement à leur mise en place. Les ministères en charge

de l'agriculture et de l'économie s'opposent sur ce point. Le premier est défavorable à la notification, au motif que les ressources provenant des cotisations, même rendues obligatoires, ne sont jamais à la disposition des pouvoirs publics et ne peuvent donc être considérées comme des aides d'Etat. A l'inverse, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) plaide pour une notification, en raison du risque financier que ferait courir une requalification par la Commission des CVO en aides d'Etat illégales. Un même désaccord existe parmi les interprofessions. Certaines, telles le CNIEL, s'opposent à la notification afin de préserver « le caractère privé et autonome de la gestion des interprofessions ». D'autres y sont favorables, ainsi le Comité national des interprofessions des vins à appellation d'origine a demandé en juin 2005 au ministre de l'agriculture de « garantir la sécurité juridique des cotisations interprofessionnelles en procédant à leur notification, serait-ce à titre conservatoire ». Cette question fait aussi l'objet d'une analyse contradictoire du Conseil d'Etat et de la Commission européenne. Dans deux décisions, du 10 août 2005 et du 21 juin 2006, le Conseil d'Etat a en effet jugé que les CVO ne constituent pas des aides d'Etat et ne doivent donc pas être notifiées. Cependant, la Commission a plusieurs fois affirmé l'inverse aux autorités françaises. Elle considère en effet que les CVO, « ayant nécessité un acte d'autorité publique pour produire tous leurs effets », sont des ressources publiques qui doivent lui être notifiées, ce qui n'est généralement pas le cas aujourd'hui.

II - Des réserves financières abondantes

A - Les réserves financières des interprofessions

A partir de ces prélèvements sur l'économie agricole, certaines interprofessions ont accumulé des réserves financières souvent considérables, représentant parfois plus d'une année de cotisations, associées à des trésoreries abondantes. Ainsi, en 2004, pour les 21 interprofessions pour lesquelles cette estimation a été possible à partir des contrôles de la Cour et des informations transmises par le contrôle général, économique et financier de l'Etat, les réserves et les disponibilités s'élevaient respectivement à 110 M€ et 92 M€. Ces 21 interprofessions prélèvent annuellement 180 M€ de CVO. Les taux de cotisations fixés paraissent donc excéder les besoins ou en tout cas les capacités d'utilisation des fonds.

Le CNIEL et ses filiales disposent par exemple de 40 M€ de réserves, soit un an de cotisations, et d'une trésorerie constituée de 28 M€ de valeurs mobilières de placement. Le comité interprofessionnel du vin de Champagne (CIVC) dispose de 8,3 M€ de réserves, soit près de 7 mois de cotisations, et d'une trésorerie constituée de 10,24 M€ de valeurs mobilières de placement. Malgré cela, le CIVC a obtenu en 2004 diverses subventions de l'ONIVINS, d'un montant total de 0,36 M€, pour des opérations que l'organisme aurait largement été en mesure de financer seul. Enfin, la loi de finances rectificative pour 2005 a accordé la garantie de l'Etat à un emprunt de 60 M€ contracté par le conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB), alors que l'interprofession aurait pu utiliser une partie de ses abondantes réserves (17,415 M€) pour limiter cet endettement. Entre 2002 et 2004 le produit des cotisations obligatoires perçues par le CIVB a augmenté de 38%, tandis que sa trésorerie progressait de 40%.

B - La dévolution des boni de liquidation

Dans ce contexte, la dévolution intégrale aux interprofessions des « boni de liquidation » des taxes parafiscales apparaît discutable. Jusqu'en 2003, 17 interprofessions agricoles, dont une majorité dans le domaine vitivinicole, bénéficiaient de ce type de taxes. Le décret n° 80-854 du 30 octobre 1980 imposait la tenue d'une comptabilité séparée pour l'emploi de ces ressources, ce qui n'a quasiment jamais été effectué.

Cette absence rendait certes un peu délicat le calcul des excédents de taxes. Néanmoins, en 2004, le ministère du budget avait estimé à 51 M€ le montant des prélèvements réalisables sur ces réserves, en application des dispositions réglementaires. Pourtant, un décret en conseil d'Etat, en date du 8 juin 2006, a accordé à toutes les interprofessions la dévolution intégrale des boni de liquidation, et ceci indépendamment de la qualité de leur situation financière.

Cette cession, dont les motivations n'ont pas été explicitées, ne s'est pas accompagnée d'une exigence de diminution des taux de cotisation fixés par les accords. Dans l'avis qu'elle a transmis sur le projet de décret de dévolution, la direction du budget attirait l'attention sur l'abandon d'une recette au profit du budget général de l'Etat « dans un contexte de gestion extrêmement tendue du budget du ministère de l'agriculture depuis le début de l'année 2006 ». La nécessité d'ouvrir, par décret d'avance en date du 1er août 2006, 20 M€ de crédits supplémentaires pour financer des aides à la distillation confirme cette appréciation. Le prélèvement d'une partie des boni aurait, par exemple, permis de diminuer ce montant.

Enfin, en application du décret de 1980 précité, un arrêté des ministres concernés aurait dû prévoir la liquidation du patrimoine acquis au moyen du produit de la taxe et fixer les modalités de cette liquidation. En l'absence de la comptabilité séparée pourtant réclamée par ce même décret, le respect de cette disposition réglementaire était impossible.

III - Des fonds peu contrôlés, dont l'emploi est parfois discutable

A - L'information et le contrôle de l'Etat

Alors que le décret du 26 mai 1955 soumet les organismes autorisés à percevoir des cotisations de caractère obligatoire au contrôle économique et financier de l'Etat, seule une petite moitié des soixante interprofessions existantes l'a été jusqu'en 2006. Ce contrôle de l'Etat n'a d'ailleurs pas suffi à faire appliquer la disposition réglementaire imposant la tenue d'un compte d'emploi séparé pour les taxes parafiscales dont bénéficiaient alors de nombreuses interprofessions. Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2003, dernière année où les taxes parafiscales étaient autorisées, députés et sénateurs avaient regretté que le contrôle de l'Etat se soit montré défaillant sur ce point, et avaient appelé en conséquence à une surveillance accrue.

C'est seulement en mars 2006, alors que les contrôles de la Cour étaient engagés, qu'un arrêté a effectivement placé toutes les interprofessions sous le contrôle économique et financier de l'Etat. Les modalités minimales de ce contrôle paraissent tenir compte du caractère spécifique des CVO (les vérifications sur place sont prévues « au moins une fois tous les cinq ans » pour les organismes percevant annuellement plus d'1 M€ de cotisations obligatoires).

Selon le chef du service du contrôle général économique et financier, « le contrôle des interprofessions ne peut guère être que léger. Les missions qui leur ont été données par le code rural, d'ailleurs en termes très généraux, concernent les intérêts particuliers des professions concernées ». Cependant, le code rural n'autorise l'extension des accords que lorsqu'ils visent « un intérêt commun » fondé sur des actions « conformes à l'intérêt général » (article L.632-3). Plusieurs interprofessions du domaine vitivinicole sont d'ailleurs chargées d'une mission de service public, notamment par convention avec la direction générale des douanes et des droits indirects. Les CVO constituent en outre un prélèvement obligatoire et l'Etat, qui leur confère ce caractère, doit en garantir un emploi régulier, même si les interprofessions ne sont pas des établissements publics sous tutelle.

Les interprofessions se prévalent parfois de la rédaction de l'article L.632-6 du code rural pour considérer que les CVO, bien que prélèvements obligatoires, sont des ressources dont elles peuvent librement disposer. Le code rural indique en effet que les CVO, « nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé ». Mais cette formulation précise uniquement que les CVO sont recouvrées selon les procédures de droit privé, ce qui ne modifie pas leur nature de ressources autorisées par l'Etat.

En application de l'article L.632-8-1 du code rural, le ministère chargé de l'agriculture est destinataire des rapports d'activité de chaque interprofession et des bilans d'application de chaque accord étendu. Il exploite les informations relatives aux CVO en élaborant des tableaux récapitulatifs retraçant les montants annuels perçus par chaque interprofession, documents dans lesquels la Cour a d'ailleurs relevé plusieurs erreurs factuelles ou d'actualisation. L'information du public peut par ailleurs présenter une certaines opacité puisque les accords autorisant les prélèvements ne sont pas publiés au journal officiel (il faut se rendre au siège de l'interprofession ou au ministère de l'agriculture pour pouvoir les consulter). Le Parlement n'est avisé ni du niveau, ni de l'emploi de ces prélèvements obligatoires.

B - L'emploi des fonds

Les interprofessions financent parfois les organisations professionnelles qui les composent en leur reversant une part des CVO que celles-ci ont décidées. Le motif en est soit d'indemniser leur participation au fonctionnement de l'organisme, ceci sans fondement évident, soit de rétribuer l'exécution de missions que l'interprofession leur délègue. Dans cette dernière hypothèse, les versements effectués mériteraient d'être précisément contrôlés pour éviter que les CVO ne s'avèrent des cotisations syndicales de fait.

Le groupement national interprofessionnel des semences et des plants (GNIS) délègue par exemple à quatre organismes professionnels l'exécution de certaines de ses missions, pour des montants pouvant atteindre 3,7 M€ par an et par bénéficiaire. Ce transfert permet de financer des frais de structure et de fonctionnement dont le lien avec les travaux confiés à ces organismes n'est pas précisément établi. L'interprofession tend ainsi à réduire une part de son activité à des fonctions administratives, et elle subvient financièrement à des structures dont ses membres sont issus.

La superposition entre activité interprofessionnelle et intérêt sectoriel se traduit aussi par le fait que le GNIS collecte, depuis plusieurs années et avec des frais de gestion de 2%, les cotisations syndicales d'une des fédérations professionnelles qui le compose. Cette tâche, qui ne relève pas de ses compétences, prête à confusion dès lors que le GNIS prélève conjointement des cotisations obligatoires. Elle est, de plus, critiquable lorsque les présidences du GNIS et de la fédération bénéficiaire sont assumées par la même personne.

De son côté, pour couvrir les frais que ses fédérations adhérentes exposeraient en raison de leur participation à ses différentes instances, le CNIEL leur attribue une indemnité quasi forfaitaire, pour un montant total de 296 000 € (moyenne annuelle sur la période 2002-2004). De même, l'interprofession nationale porcine (INAPORC) redistribue annuellement 15 000 € à chacun des syndicats ou associations qui la constitue, en rémunération de la contribution des adhérents à ses activités.

Le Centre national pour la promotion des produits agricoles et alimentaires (CNPA) apporte d'autres exemples d'un emploi discutable des CVO. Cette association, financée par les cotisations de cinq interprofessions qui en sont membres actifs, gère le fonds national de promotion des produits agricoles et alimentaires (FNPA), institué par la loi du 4 juillet 1980 afin de « promouvoir les exportations de produits agricoles et agroalimentaires ». Or, l'usage de ce fonds suscite diverses interrogations.

En premier lieu, deux tiers des 6,1 M€ de cotisations appelées par le CNPA sont utilisés pour régler des opérations de promotion commandées à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) par diverses interprofessions membres du CNPA. Ce détour n'est pas justifié dans la mesure où les fonds pourraient être directement affectés à la SOPEXA. L'action du CNPA tend ainsi à opacifier les circuits qu'empruntent les CVO.

Par ailleurs, le CNPA a consenti des aides à des entreprises afin de favoriser leurs investissements commerciaux. Le montant unitaire modeste de ces concours, qui n'excèdent pas 24 000 euros par bénéficiaire, autorise à douter de l'intérêt économique de cette pratique.

En outre, sous l'intitulé d' « actions de défense à caractère général », le CNPA finance les interventions conduites en France et dans plusieurs pays par un syndicat agricole et par divers organismes professionnels. De 2002 à 2005, le montant total de ces contributions s'est élevé à 1,56 M€. Selon le règlement intérieur du CNPA, le directeur général des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'agriculture siège de droit au conseil d'administration de l'association. Cette participation tend à cautionner les pratiques du CNPA sans donner à l'administration les moyens de s'y opposer.

IV - L'évolution des champs d'action des interprofessions et des offices

Le code rural confie aux interprofessions, de droit privé, et aux offices sectoriels, établissements publics industriels et commerciaux de l'Etat, des champs d'action très proches (connaissance des marchés, organisation des filières, renforcement de la qualité...). En application de l'article L.611-1 du code, la surveillance de la cohérence des actions sectorielles conduites par les deux types de structure est la première des missions dévolue au conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO). Dans les faits, ce contrôle du CSO paraît toutefois très largement formel, pour ne pas dire inexistant.

Le législateur avait été soucieux de l'interaction des interprofessions et des offices dès la création de ces derniers. Ainsi, en 1982, la loi disposait que « les offices sont consultés chaque année sur les programmes d'activité et les budgets des organisations interprofessionnelles reconnues ». En 1986, il a été prévu que « les attributions conférées aux offices peuvent être transférées en tout ou partie à une ou plusieurs organisations interprofessionnelles reconnues ». Cette disposition, toujours en vigueur, n'a semble-t-il jamais été appliquée.

Ainsi, si une synergie apparaît dans une filière, elle est le résultat d'une bonne entente des dirigeants plutôt que de l'application d'une méthode normalisée. Les deux structures sont d'ailleurs souvent administrées par les mêmes personnes, ce qui présente un risque de conflits d'intérêt lorsque les offices versent des subventions aux interprofessions.

L'articulation des offices et des interprofessions prend un relief nouveau au vu des dernières évolutions législatives. En effet, le champ d'action des interprofessions a été élargi par toutes les lois d'orientation agricole successives, la dernière datant du 5 janvier 2006. Ainsi, la lutte contre les organismes nuisibles et la mise en œuvre des politiques économiques nationales et communautaires ont par exemple été ajoutés aux objectifs initiaux qui portaient sur la connaissance et la régulation du marché, les relations interprofessionnelles et la promotion des produits. A l'inverse, la création, par la loi du 5 janvier 2006, d'un nouvel établissement public, l'Agence unique de paiement, qui constituera à terme l'interlocuteur unique des exploitants agricoles pour le traitement des aides, tend à réduire le rôle des offices, dont c'était l'une des principales activités.

La fusion de plusieurs offices en avril 2006 (les fruits et légumes avec le vin, la viande avec le lait) devrait en outre être l'occasion de redéfinir l'interaction d'une interprofession spécifique face à une structure publique de plus en plus globale. Dans la perspective de ces regroupements et dans le contexte d'une politique agricole commune en mutation, l'évolution respective des interprofessions et des offices appelle une attention particulière.

——————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———————

Le principe interprofessionnel développé par la loi de 1975 est un mécanisme bien adapté aux spécificités du monde agricole. Il mêle utilement recherche de consensus et responsabilisation des professionnels d'une filière. Cependant le rôle de l'Etat ne peut se limiter à rendre obligatoire le financement des actions conduites par les interprofessions.

Aussi la Cour recommande-t-elle que l'Etat :

- s'assure de la conformité du système avec les dispositions du code rural ;

- évalue les risques qu'il pend en ne notifiant pas les CVO à la Commission européenne dans l'attente de la décision de la Cour de justice des communautés européennes ;

- applique plus strictement le principe interprofessionnel, notamment durant la procédure d'extension des accords,

- veille à l'utilisation effective et régulière des fonds collectés en s'efforçant de corriger les abus,

- prenne en compte la situation financière souvent aisée et parfois opulente des interprofessions avant d'approuver les taux de cotisation stipulés dans leurs accords, a fortiori avant de leur accorder des concours financiers,

- enfin, reste attentif à l'évolution respective des interprofessions et des offices d'intervention agricoles.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Sur l'application plus stricte de la procédure d'extension des accords des interprofessions

Nous partageons la volonté de la Cour des comptes de renforcer l'application de la procédure d'extension des accords des interprofessions, en particulier lorsqu'ils autorisent le prélèvement de cotisations volontaires obligatoires (CVO).

Les CVO doivent, en effet, financer des actions transparentes, bien définies par les interprofessions et répondant à l'intérêt général. Leur utilisation doit faire en outre l'objet d'un suivi systématique et approfondi par l'administration.

Ainsi, lors de l'examen des demandes de renouvellement et d'extension des CVO, depuis que la Cour a exprimé ses remarques en 2002, il est systématiquement demandé aux interprofessions une ventilation complète des types d'actions qu'elles entendent financer au moyen des CVO, tels que : actions de recherche et développement, actions de promotion, études économiques. A cet égard, l'administration s'efforce d'obtenir des informations détaillées sur les actions menées en matière de promotion dans les secteurs en crise (comme l'est actuellement le secteur viticole). En outre, un bilan détaillé des opérations antérieures est exigé et le niveau de trésorerie des organismes bénéficiaires analysé. C'est dans ce contexte que dans le secteur des fruits et légumes frais et dans celui des oléo-protéagineux, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a pu être amenée à solliciter l'interruption du délai d'instruction de deux mois de la demande d'extension dans l'attente des précisions nécessaires.

Sur la question de la notification des CVO à la Commission européenne

Au regard de la position de la Commission européenne qui considère les CVO comme des ressources publiques devant être notifiées et malgré les deux décisions du Conseil d'Etat, du 10 août 2005 et du 21 juin 2006, jugeant que les CVO ne constituent pas des aides d'Etat, donc ne nécessitant pas de notification, nous partageons l'avis de la Cour des comptes sur la nécessité de s'assurer d'une plus grande sécurité juridique de ces dispositifs au regard du droit communautaire.

Il semble ainsi que le contrôle de l'utilisation des CVO par les pouvoirs publics, préconisé par la Cour, confère à ces cotisations un caractère public et constitue une raison supplémentaire de les notifier à la Commission européenne en tant qu'elles sont susceptibles d'être requalifiées en aides d'Etat.

Sur la dévolution des boni de liquidation des taxes parafiscales

Nous souhaitons rappeler à la Cour des comptes que l'article 1er de la loi de finances rectificative pour 2003 a décidé d'un prélèvement de 157 M€ sur les quatre organismes les mieux dotés (ARVALIS, CETIOM, ONIC et Unigrains) tout en prévoyant l'affectation à ces organismes des boni restants de la liquidation des taxes parafiscales qu'ils percevaient.

Ainsi, la dévolution des boni de liquidation des taxes parafiscales mise en œuvre par le décret en Conseil d'Etat du 8 juin 2006 ne concerne que les organismes professionnels agricoles affectataires de taxes parafiscales et non visés par l'article 1er de la loi de finances rectificative pour 2003, dont les interprofessions vitivinicoles confrontées depuis plusieurs années à une crise dans leur secteur.

Sur l'évolution des champs d'intervention des interprofessions et des offices

Nous partageons l'analyse de la Cour des comptes sur les interactions des interprofessions et des offices au regard de l'évolution du droit.

A ce titre, nous souhaitons aussi que la réforme engagée à travers le regroupement des offices agricoles et la création de l'Agence unique de paiement puisse être l'occasion de préciser les champs d'action des interprofessions par rapport aux structures publiques dans le secteur agricole, en vue d'améliorer l'efficience et l'efficacité de leurs interventions respectives ainsi redéfinies.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

L'insertion au rapport public annuel 2006 de la Cour des comptes appellent de ma part les remarques et recommandations qui paraissent relever de quatre catégories :

1) Les critères de reconnaissance des interprofessions appliqués par les pouvoirs publics et le respect des principes d'unicité et de représentativité auxquels ils doivent répondre ;

2) Le contrôle de l'utilisation du produit des cotisations volontaires étendues ;

3) La conformité du dispositif d'extension aux législations communautaire et nationale ;

4) La définition des rôles respectifs des interprofessions et des offices agricoles et l'articulation de leurs activités.

***

1 – Les critères de reconnaissance des interprofessions

La Cour s'interroge d'une part, sur le respect du principe d'unicité posé par l'article L632.1 du code rural et d'autre part, sur les critères de représentativité des interprofessions retenus pour procéder à l'extension des règles.

1.1 - Le respect du principe d'unicité

Concernant le secteur laitier, selon la Cour, l'existence de l'Interprofession Laitière Ovine et Caprine Corse (ILOCC) fragilise le fondement juridique du Centre National de I'Economie Laitière (CNIEL), en rompant le principe d'unicité de l'organisation interprofessionnelle défini par le Code rural.

Le CNIEL et l'ILOCC n'ont pas le même champ de compétence et gèrent des produits différents. Il n'y a pas de chevauchement de leur activité. En conséquence, l'existence de ces organisations interprofessionnelles ne déroge pas au principe d'unicité posé par l'article L.632-1.

L'ambiguïté, qui occasionne les remarques de la Cour, prend sa source dans un déroulement chronologique qui a voulu que le CNIEL ait été reconnu par voie législative en 1974 (articles L.632-12 et L.632-13 du code rural), avant l'insertion au code rural des articles L.632-1 et suivants. Cette ambiguïté pourrait être levée en amendant l'article L 632-12 de ce code par l'introduction d'une précision indiquant que les dispositions de cet article visent uniquement le lait de vache.

Dans le secteur du sucre, le Comité interprofessionnel des productions saccharifères (CIPS) a été créé par le décret n° 69-308 du 3 avril 1969 dans le cadre de l' organisation commune de marché (OCM) du sucre de 1968. Cette interprofession relève expressément des dispositions législatives applicables au régime contractuel en agriculture (articles L.631-1 et suivants du code rural, issus de la loi du 6 juillet 1964). En ce qui concerne l'extension des règles, le premier règlement communautaire prévoyait, dès l'origine, le caractère obligatoire des accords entre producteurs et industriels pour toute livraison de betteraves. Ainsi, le CIPS échappe totalement aux dispositions de la loi de 1975. De son côté, l'Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre (AIBS), qui a été reconnue en 1997 dans le cadre de la loi de 1975, n'est pas compétente en matière d'accords interprofessionnels. Le principe d'unicité n'est donc pas méconnu dans le secteur du sucre dès lors que le champ de compétence des deux interprofessions est différent.

De manière générale, concernant la question de la multiplicité des statuts des interprofessions, il peut être noté que, notamment dans le secteur des interprofessions viticoles, le nombre d'organismes relevant de dispositions dérogatoires à la loi de 1975 a fortement diminué depuis l'insertion au rapport public de l'année 1984.

1.2 - L'absence de critères objectifs pour apprécier la représentativité des organisations professionnelles membres des interprofessions

Cette absence de critères précis fragiliserait, selon la Cour, la légitimité des décisions prises au sein de ces interprofessions.

Comme le remarque la Cour, les critères d'appréciation de la représentativité des organisations professionnelles dans les « comités professionnels ou organismes de toute nature investis d'une mission de service public, […], ne sont pas applicables aux interprofessions ». En dehors des dispositions prévues par de rares organisations communes de marché (fruits et légumes, tabac) dont le respect est bien entendu vérifié, il n'existe donc pas de base juridique à l'introduction de critères objectifs de représentativité.

Les interprofessions traduisent la réunion volontaire, à leur initiative, de familles professionnelles qui décident de se regrouper autour d'un projet de développement commun. Le caractère volontaire de cette démarche est une condition sine qua non de la réussite du « vivre ensemble » de fédérations professionnelles, dont les intérêts économiques peuvent être divergents.

Sauf à fragiliser cette spécificité, les pouvoirs publics n'ont pas à interférer sur les modalités de constitution des interprofessions. Toutefois, ces dernières ayant vocation à conclure des accords interprofessionnels susceptibles d'être rendus obligatoires par arrêté interministériel, le code rural impose à l'administration de vérifier la représentativité des familles constituant les interprofessions.

Cette vérification a pour objet de s'assurer que les familles les plus représentatives du secteur concerné fassent partie de l'interprofession, et non pas que toutes les familles professionnelles représentatives en soient membres.

Ainsi, en matière de représentativité des organisations membres d'une interprofession, le Conseil d'Etat reconnaît aux pouvoirs publics un large pouvoir d'appréciation tenant d'une part à l'absence de critères précis sur la notion de représentativité, d'autre part, à sa jurisprudence constante qui a toujours conforté les décisions de reconnaissance et d'extension d'accords interprofessionnels prises par le ministère chargé de l'agriculture (CE 29 juin 2005 Confédération Paysanne c/ MAP au sujet de la reconnaissance d'INAPORC et CE 21 juin 2006 Confédération Paysanne c/MAP au sujet de l'extension d'un accord interprofessionnel conclu dans le cadre du Comité national Interprofessionnel des palmipèdes à Foie Gras).

2 - Le contrôle de l'utilisation du produit des cotisations volontaires étendues

La Cour des comptes relève, d'une part, un manque de transparence dans l'information disponible sur les cotisations volontaires obligatoires (CVO), d'autre part, un contrôle insuffisant du niveau et de l'emploi de ces cotisations.

2.1 - L'information sur le niveau des cotisations

Les cotisations volontaires, même étendues, demeurent des créances de droit privé ne constituant pas des ressources d'Etat.

Si, de ce fait, les accords interprofessionnels ne sont pas publiés au Journal officiel en même temps que les arrêtés d'extension, il est à noter que ceux-ci sont aisément consultables au siège des interprofessions et auprès du ministère chargé de l'agriculture. Ce dernier transmet d'ailleurs lesdits accords à chaque fois qu'il est sollicité, soit par des professionnels, soit par des organisations professionnelles. ***Toutefois, dans le souci d'améliorer encore la transparence, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'engage à expertiser la faisabilité et les modalités d'une publication des accords interprofessionnels étendus sur son site internet.***

Par ailleurs, le ministère de l'agriculture et de la pêche recense de façon suivie les CVO perçues par les différentes interprofessions, c'est-à-dire celles pour lesquelles des accords peuvent être étendus, en application de la loi de 1975. Ce suivi prend la forme de tableaux récapitulatifs des montants annuels perçus par chaque interprofession.

2.2 - Le contrôle de l'emploi des cotisations

***2.2.1** - La Cour souligne **l'imprécision des accords,** qui ne mentionneraient pas les actions financées par la cotisation volontaire obligatoire, et dont il serait demandé l'extension aux pouvoirs publics. Selon la Cour, l'absence de précision concernant l'emploi de la CVO dans les accords interprofessionnels conclus dans le cadre de l'Association interprofessionnelle de l'olive (AFIDOL) et de l'interprofession nationale porcine, INAPORC, empêcherait les pouvoirs publics de vérifier la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.*

Avant d'étendre les accords interprofessionnels qui leur sont soumis, les pouvoirs publics s'assurent que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre des missions dévolues aux interprofessions. Au moment de l'examen des actions financées par les CVO, les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie et des finances ont la capacité « d'apprécier » leur conformité aux dispositions du Code rural ainsi que l'évolution des taux de cotisations, en se fondant sur le projet de budget et les rapports d'activité.

Par ailleurs, il convient de souligner que pour le bon fonctionnement des interprofessions, et dès lors que les actions entreprises sont conformes au Code rural, la pré-affectation des CVO au financement d'actions précises pourrait s'avérer inefficace par manque de souplesse. En effet, si ces actions ne pouvaient être engagées pour une raison ou une autre, toute autre affectation deviendrait impossible. Cette position a été confortée par le Conseil d'Etat (CE 21 juin 2006 Confédération paysanne c/MAP).

***2.2.2 -** La Cour conteste le bien–fondé **de versements effectués par les interprofessions au profit de certaines organisations professionnelles membres**. Elle note que ces versements peuvent « indemniser la participation des interprofessions au fonctionnement des organisations ». Par ailleurs, elle suggère que lorsque ces financements résultent de la délégation de mise en œuvre d'actions prévues par les accords interprofessionnels, un contrôle administratif soutenu de l'emploi des fonds devrait être mis en place.*

Il convient tout d'abord de préciser que les fonds versés viennent en contrepartie d'actions d'intérêt commun à l'ensemble de la filière concernée, dans l'esprit de la réglementation qui prévoit que les accords interprofessionnels peuvent être étendus, notamment lorsqu'ils « visent un intérêt commun conforme à l'intérêt général », indépendamment de l'application stricto sensu d'accords interprofessionnels (article L.632-3 du code rural).

Ainsi, dans le cadre de conventions pluriannuelles, le Groupement National Interprofessionnel des Semences et plants (GNIS) délègue, par voie de convention, certaines opérations de notation des cultures et des lots conduisant à la certification des semences et des plants à différents organismes. Ces derniers disposent de moyens en personnels et en

équipements (laboratoires), qui permettent la réalisation des opérations prévues dans la réglementation, en vue de la certification des semences et des plants.

Les installations doivent être habilitées et les personnels agréés. Les conventions, qui prévoient les modalités techniques et financières de cette délégation de service, sont visées par le Contrôleur d'Etat et le Commissaire du gouvernement.

Concernant la participation du CNIEL ou de l'interprofession nationale porcine aux frais encourus par les fédérations adhérentes au titre de leur participation à l'interprofession, il convient de noter que le principe d'une rémunération des actions menées par des fédérations membres est acceptable. S'il s'avérait que les versements intervenus ne correspondaient à aucune prestation entrant dans le cadre des actions finançables par CVO, le ministère de l'agriculture et de la pêche demanderait aux Présidents concernés de mettre fin à cette pratique.

Enfin, s'agissant du Centre National pour la promotion des Produits Agricoles (CNPA), la défense des produits français à l'étranger peut être comprise comme un des volets de l'action de promotion : ceci constitue d'ailleurs un des items des actions d'intérêt général que le ministère de l'agriculture et de la pêche confie à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA). Une telle action de défense n'a évidemment aucun rapport avec « la dévolution au bénéfice d'organisations syndicales de moyens et de facilités pour leur fonctionnement propre et leurs actions à l'étranger ».

2.2.3 - *La Cour note **le niveau élevé des réserves financières** ou de la trésorerie dont disposent certaines interprofessions, au regard desquelles les taux de cotisation fixés paraissent excessifs. La Cour semble suggérer que le ministère de l'agriculture et de la pêche devrait, avant de procéder à l'extension d'accords fixant les taux de cotisation, opérer une vérification du besoin financier réel de l'interprofession concernée.*

Cependant, le Ministère de l'agriculture s'interroge sur sa capacité légale à exercer un tel contrôle d'opportunité. Le contrôle préalable à l'extension, tel qu'il résulte de l'article L.632-3, porte sur les objectifs poursuivis et la destination des fonds ainsi récoltés.

Dans la volonté du législateur, l'interprofession constitue, pour une filière, un moyen d'organisation, de convergence et de responsabilisation des acteurs. Une intervention plus appuyée des pouvoirs publics dans la fixation de ses règles fragiliserait cet objectif.

De manière générale, le Ministère de l'agriculture considère que son rôle est avant tout de vérifier que les cotisations dont l'extension est demandée ou a été obtenue concourent bien à la réalisation d'actions menées au profit de l'ensemble de la filière.

Il est toutefois pris bonne note des observations de la Cour concernant la nécessité d'un contrôle plein et entier à ce titre. ***A cette fin, les services du ministère de l'agriculture et de la pêche ont proposé à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère chargé de l'économie et des finances qui l'a acceptée, la rédaction d'un guide commun d'instruction et de suivi des accords interprofessionnels, qui fixera notamment l'ensemble des éléments du contrôle à opérer dans ce cadre. Les orientations établies par ce guide seront communiquées aux interprofessions.***

3 - ***La conformité du dispositif d'extension aux législations communautaires et nationales***

Cette recommandation de la Cour fait référence au débat en cours, dont la Cour a bien noté qu'il n'était pas conclu, concernant la question de la notification des CVO à la Commission européenne.

La position du ministère de l'agriculture et de la pêche sur cette question, confortée par une jurisprudence récente du Conseil d'Etat, est constante : les CVO ne constituent pas des aides d'Etat (créances de droit privé selon de Code rural, l'Etat n'en dispose pas, taux et modalités de perception définis par les interprofessions, etc…). Toutefois, le ministère de l'agriculture et de la pêche considère que, compte tenu des interprétations juridiques contradictoires sur ce sujet, une décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) permettrait de trancher définitivement ce débat. C'est pourquoi ce ministère avait choisi dans l'affaire CIFOG précitée (CE 21 juin 2006) de suggérer au Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle.

4 - La définition des rôles respectifs des interprofessions et des offices agricoles et l'articulation de leurs activités

La Cour constate qu'il y a similitude entre ces structures et que les rôles et les rapports entretenus entre elles, compte tenu de la composition très similaire de leurs Conseils d'administration (les mêmes membres y siègent), seraient de nature à entraîner des conflits d'intérêt.

Sur la similitude des champs d'actions, ainsi que le remarque la Cour, le législateur a dévolu des missions proches aux interprofessions et aux offices. Le principe de l'existence d'interprofessions est par ailleurs un principe ancien, repris au niveau communautaire par certaines organisations communes de marché.

Dans la pratique, il est constaté qu'en matière de promotion par exemple, les financements sont assurés essentiellement, et dans des proportions qui peuvent représenter jusqu'à 50% de leur budget, par les interprofessions elles-mêmes.

En tout état de cause, lorsque les offices contribuent à une action menée par des interprofessions, c'est toujours en complément des financements apportés par celles-ci.

Par ailleurs, la remarque de la Cour selon laquelle le versement de subventions à une interprofession présente le risque de conflit d'intérêt, n'est recevable que dans l'hypothèse où les subventions bénéficieraient directement à telle ou telle fédération professionnelle membre. Ceci n'est nullement le cas puisque les subventions sont versées à l'interprofession pour l'ensemble des acteurs de la filière.

Enfin, comme l'a d'ailleurs remarqué la Cour, le champ d'intervention des interprofessions est amené à s'élargir à de nouvelles missions, en raison des évolutions engagées ou prévisibles, tant au plan national (loi d'orientation agricole) que communautaire. Celui de l'Etat tend à se recentrer.

Conclusion :

Comme l'a noté la Cour dans son rapport, « le principe interprofessionnel développé par la loi de 1975 est un mécanisme bien adapté aux spécificités du monde agricole, qui mêle utilement recherche de consensus et responsabilisation des professionnels d'une filière ». Dans ce contexte, la nécessaire tutelle des pouvoirs publics doit à la fois garantir le strict respect des principes prévus par la loi et le droit communautaire, mais ne pas altérer cette originalité du fait interprofessionnel qui fonde sa légitimité et permet son efficacité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION INAPORC

Inaporc regrette vivement que la procédure adoptée par la Cour n'ait pas permis aux organisations interprofessionnelles agricoles, principales concernées, de faire valoir leurs observations sur l'ensemble d'un rapport destiné à être publié. Il regrette également de retrouver dans le rapport définitif des appréciations juridiques erronées ou approximatives.

Sur les éléments qui lui ont été communiqués, Inaporc formule les observations suivantes.

1)- Sur l'imprécision des accords quant à l'emploi des fonds

La Cour relève que de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement, et regrette notamment que l'accord de financement de l'interprofession nationale porcine (Inaporc) n'ait d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision de son emploi.

Elle suggère que cette imprécision ne serait pas conforme à la volonté du législateur de 1975 et rendrait délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.

Outre qu'il est du seul ressort des organisations interprofessionnelles et des professionnels qui les composent d'évaluer les ressources nécessaires au fonctionnement de l'organisation et au financement de ses actions, l'observation n'apparaît fondée ni en droit, ni en fait.

On pourrait, certes, souhaiter une simplification législative qui permette de réunifier trois concepts aujourd'hui dissociés : l'objet des organisations interprofessionnelles, l'objet des accords interprofessionnels étendus et l'objet de la cotisation interprofessionnelle. Tel n'est plus le cas en l'état actuel des textes mais c'est bien cet état qu'il convient seul de prendre en compte.

L'article L.632-3 du code rural détermine, par une liste fréquemment modifiée, le champ d'intervention des accords interprofessionnels susceptibles d'être étendus par l'autorité administrative lorsqu'ils sont conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle : le financement de l'organisation et de ses actions ne figure pas parmi les onze objectifs existant depuis la loi du 5 janvier 2006.

L'article L.632-4 détermine les conditions et effets de l'extension de ces accords.

Mais c'est l'article L.632-6 du code rural qui traite seul des cotisations, en précisant qu'elles peuvent être prélevées lorsqu'elles résultent des accords étendus « selon la procédure fixée aux articles L.632-3 et L.632-4 ».

La loi n'impose donc nullement que les cotisations résultent des accords interprofessionnels visés à l'article L.632-3, et donc que le lien soit établi entre cotisation et action résultant d'un accord étendu ; elle fixe simplement une même procédure pour l'extension des accords relatifs aux actions et pour les accords relatifs aux cotisations.

Si les cotisations découlent donc nécessairement d'accords précis, il ne s'agit pas des accords visés à l'article L.632-3, relatifs aux seules actions, mais de ceux qui sont visés à l'article L.632-6, dont le seul objet est le financement de l'interprofession et de l'ensemble de ses activités.

C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat (CE 21 juin 2006, Confédération paysanne, n°271450) : « Considérant que si le syndicat requérant soutient que l'accord étendu par l'arrêté litigieux méconnaîtrait les dispositions du code rural citées ci-dessus [L.632-3 et L.632-6], en ce qu'il tend à créer une cotisation interprofessionnelle sans préciser les actions en vue desquelles elle sera prélevée, il résulte des termes de l'article 4 de cet accord que le produit des cotisations, déduction faite des sommes

correspondant à la rémunération des frais de perception et de contrôle, est affecté au financement d'actions contribuant à développer la consommation, à améliorer la production et la qualité des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, qu'ainsi, l'accord en cause répond aux exigences posées aux articles L.632-3 et L.632-6 du code rural ». Voir également : CE 21 novembre 2001 n°221163, syndicat régional des pisciculteurs d'Ile de France.

Il ne saurait d'ailleurs en être autrement dès lors que l'article L.632-1 du code définit pour la reconnaissance des organisations interprofessionnelles agricoles une liste d'objets ou d'objectifs, et donc de missions, dont tous ne se retrouvent pas dans le champ d'application des accords interprofessionnels : il n'y a pas de concordance nécessaire ni constatée entre l'objet imparti par la loi aux organisations interprofessionnelles reconnues et le champ des accords interprofessionnels « actions » susceptibles de faire l'objet d'une extension. Considérer que les cotisations ne pourraient qu'être liées aux actions faisant l'objet d'accords étendus reviendrait dès lors à interdire aux organisations concernées de bénéficier d'un quelconque financement pour les actions non visées à l'article L.632-3 et entrant pourtant dans leur objet au titre de l'article L.632-1 : il s'agit pourtant, et notamment de domaines aussi fondamentaux (et coûteux) que la veille anticipative des marchés, la sécurité alimentaire et la traçabilité ou le maintien et le développement du potentiel économique du secteur.

Les cotisations interprofessionnelles visées à l'article L.632-6 sont donc bien destinées à permettre à l'organisation interprofessionnelle d'exercer ses missions, sans que les actions correspondantes doivent être autrement définies. Ces missions sont d'ailleurs connues du redevable puisqu'elles découlent de la loi et des statuts de l'organisation.

L'accord interprofessionnel relatif au financement ne saurait d'ailleurs préciser les diverses actions financées sans comporter le budget de l'Interprofession, au risque d'ouvrir la voie à des actions judiciaires incessantes de redevables, d'interdire toute adaptation conjoncturelle en fonction de la situation des marchés et des évolutions constatées pendant la période de validité des accords (un à cinq ans) et de risquer de transformer les actions ainsi visées en aides d'État par l'instauration d'un contrôle préalable de la destination et de l'emploi des fonds.

Il revient en revanche aux administrations de tutelle de s'assurer, avant chaque renouvellement, que les sommes recueillies sont bien utilisées exclusivement dans le cadre de l'objet défini à l'article L.632-1, ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans l'arrêt précité. La pratique montre qu'elles le font systématiquement et de manière souvent extrêmement détaillée.

2) Sur l'emploi des fonds collectés

L'article L.632-6 du code rural habilite les organisations interprofessionnelles agricoles reconnues à prélever des cotisations sur les membres des professions les constituant, selon la procédure prévue pour l'intervention et l'extension des accords interprofessionnels.

Il n'en délimite ni l'objet, ni le champ d'utilisation.

Dès lors, la limite de l'utilisation des cotisations ainsi recueillies est celle que fixe l'article L.632-1 du code rural à l'objet que doivent remplir les organisations interprofessionnelles pour leur reconnaissance, puisque c'est cette reconnaissance qui leur permet de bénéficier des CVO.

Les cotisations volontaires étendues doivent donc permettre de financer tout ce qui concourt à la réalisation de l'objet de l'organisation interprofessionnelle reconnue, et donc l'ensemble des activités et actions entrant dans le cadre des prévisions de l'article L.632-1 et des statuts.

Il n'est pas contestable que le financement des organisations membres ne fait pas partie de l'objet des organisations interprofessionnelles.

En revanche, l'indemnisation de ces mêmes organisations au titre des frais et charges spécifiques qu'elles assument pour permettre à l'organisation interprofessionnelle de remplir son objet entre bien dans le cadre de celui-ci et ne paraît pas critiquable.

Il a toujours été admis que les corps intermédiaires – partis politiques, syndicats, etc. – pouvaient bénéficier de ressources prélevées sur des fonds résultant de contributions obligatoires dès lors que leur concours était nécessaire au bon fonctionnement des institutions ou organisations concourant à l'intérêt des catégories sociales concernées. De tout temps, et en-dehors même des subventions qu'ils perçoivent, les partenaires sociaux et syndicats professionnels tirent de leur participation au Conseil Economique et Social, et plus encore aux activités de formation, des fonds publics dans des proportions considérables.

Plus spécifiquement en matière agricole, il n'apparaît pas que l'attribution du produit de cotisations obligatoires aux organisations professionnelles concourant aux accords interprofessionnels viole l'usage que le code rural entendrait réserver aux CVO : non seulement il n'existe pas, comme on l'a vu, d'autre réserve d'usage que l'accomplissement de l'objet de l'organisation, mais surtout une telle contribution est parfois prévue comme obligatoire, et notamment dans le cas des accords interprofessionnels à long terme.

Ainsi, l'article L.631-8 du code rural dispose : « L'accord interprofessionnel à long terme doit également comporter, pour chaque produit, des dispositions permanentes relatives :(…) 4°) – Aux cotisations professionnelles assises sur le produit et nécessaires à l'élaboration, à la négociation, à la mise en œuvre et au contrôle de la bonne application des accords ;(…) »

Cette rédaction résulte de l'article 53-II-1° de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, seule l'application des accords étant antérieurement visée par la loi de 1964 : la modification apportée démontre à la fois l'actualité et l'étendue du souci du législateur de faire en sorte que les organisations professionnelles qui concourent à l'intérêt commun dans un cadre interprofessionnel puissent bénéficier des financements obligatoires correspondants.

Si cette disposition, consignée au chapitre premier du titre III du livre VI du code rural, n'est pas reprise au chapitre suivant relatif aux organisations interprofessionnelles, c'est parce que le législateur n'a pas cru nécessaire d'instituer un double financement obligatoire (l'un pour l'organisation interprofessionnelle, l'autre pour les organisations professionnelles membres), rien n'interdisant qu'une part du prélèvement rendu possible par l'article L.632-6 soit utilisée pour indemniser les organisations professionnelles des frais qu'elles engagent pour l'élaboration, la négociation, la mise en œuvre et le contrôle de la bonne application des accords et, plus généralement, pour leur contribution au dialogue interprofessionnel.

Contrairement à ce que semble considérer la Cour, le fondement des indemnités versées est donc clair.

Il est certain, en revanche, qu'une telle indemnisation, qui exclut tout enrichissement, ne saurait être opérée sans contrôle ; il convient qu'elle soit accordée dans des conditions de transparence qui nécessitent à tout le moins :

- *Une convention préalable entre l'organisation interprofessionnelle et ses membres définissant la nature des concours sollicités de ces derniers et leurs modalités d'indemnisation ;*
- *Une approbation par les organes statutaires (conseil d'administration, assemblée générale) ;*
- *Une communication au Commissaire aux comptes et, bien entendu, au contrôleur d'État ;*
- *Un compte-rendu d'exécution assorti des justificatifs comptables nécessaires.*

Tel est le cas pour Inaporc, étant en outre précisé que le versement annuellement décidé est plafonné à une somme très inférieure au coût que représente, pour les organisations membres, leur participation aux travaux et commissions de l'association et le relais de ses actions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION INTERPROFESSIONNELLE DE LA BETTERAVE ET DU SUCRE (A.I.B.S.)

Le rapport indique que l'A.I.B.S. (Association Interprofessionnelle de la Betterave et du Sucre), reconnue comme interprofession en 1997, cohabite avec le C.I.P.S. (Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères), crée par décret en 1969, ce qui dérogerait au principe d'unicité inscrit dans le code rural.

La création de l'A.I.B.S. et sa reconnaissance en 1997 n'ont en rien dérogé aux dispositions de l'article L.632-1 du code rural qui dispose qu'il ne peut être reconnu qu'une organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits : cette disposition est au contraire parfaitement respectée, seule l'A.I.B.S. étant reconnue dans le cadre des dispositions de cet article.

Le C.I.P.S. est en effet totalement étranger, dans sa composition, dans son objet et dans son activité, au régime et aux mécanismes juridiques de la loi du 10 juillet 1975, modifiée et codifiée aux articles L.632-1 et suivants du code rural.

Crée à l'initiative des pouvoirs publics (ce que ne saurait être une organisation reconnue au titre de la loi de 1975), le C.I.P.S. ne constitue pas un groupement : il n'a pas de membres, de sorte qu'il ne saurait être judicieusement écrit qu'il réunit, à l'instar de l'A.I.B.S., les organisations de planteurs et de fabricants de sucre ; certes, ces organisations proposent au ministre des personnalités siégeant au Conseil d'administration, mais elles n'y sont pas pour autant organiquement représentées. Il a pour seul objet de servir de réceptacle à la négociation contractuelle entre organisations de planteurs et d'industriels et à la préparation des accords prévus et définis par la réglementation communautaire, et ne saurait intervenir dans les autres domaines impartis par l'article L.632-1 du code rural aux organisations qu'il régit.

Le C.I.P.S. ne saurait donc en aucun cas faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle agricole au sens de la loi, ce qu'il n'est pas, de sorte que tout risque de dualité de reconnaissance est exclu.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DE L'ÉCONOMIE LAITIÈRE (CNIEL)

Le CNIEL regrette vivement que la procédure adoptée par la Cour n'ait pas permis aux organisations interprofessionnelles agricoles, principales concernées, de faire valoir leurs observations sur l'ensemble d'un rapport destiné à être publié. Il regrette également de retrouver dans le rapport définitif des appréciations juridiques erronées ou approximatives, qui auraient sans doute pu être évitées si la Cour n'avait pas refusé de donner la parole à son conseil au cours de l'audience.

Sur les éléments qui lui ont été communiqués, le CNIEL formule les observations suivantes:

1) Sur la nature des organisations interprofessionnelles agricoles

Il apparaît nécessaire de rappeler d'emblée avec fermeté ce qui constitue la caractéristique fondatrice et fondamentale des organisations interprofessionnelles relevant de la loi de 1975.

La grande innovation de la loi de 1975, qui n'avait de précédent qu'en ce qui concerne les groupements de producteurs et les comités économiques institués par la loi d'orientation agricole de 1962, est en effet d'avoir établi un simple mécanisme de reconnaissance d'organismes de droit privé créés a l'initiative non pas de l'État, mais des organisations professionnelles les plus représentatives, comme l'a expressément rappelé la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

La philosophie est donc fondamentalement différente de celle qui régit les organismes a caractère interprofessionnels qui existaient auparavant, dont certains ont survécu, comme de ceux qui ont été créés par la suite tels, pour s'en tenir au secteur de l'agriculture, les offices de la loi de 1982.

C'est pourquoi, si l'on peut dire de ces derniers qu'ils « responsabilisent » les professionnels[41], les organisations interprofessionnelles de 1975 ne font que bénéficier de la reconnaissance par l'État des responsabilités qu'ont su prendre les organisations qui les composent.

C'est pourquoi également la loi a expressément souligné que les cotisations prélevées, fût-ce sur un fondement rendu obligatoire, restaient des créances de droit privé.

C'est pourquoi enfin le contrôle de l'État ne peut s'exercer qu'a posteriori, et dans le strict respect de la liberté d'association et de la propriété privée.

---

41) ou a tout le moins les personnalités issues du milieu professionnel désignées par l'État.

2) Sur le principe d'unicité

C'est ainsi, par exemple, qu'il ne saurait être fait grief à l'administration de ne pas respecter le « principe d'unicité » posé par l'article L.632-1 du code rural : elle n'a en rien la maîtrise, qui relève des seuls professionnels, de la base juridique adoptée pour la création d'une organisation interprofessionnelle, et si l'Interprofession laitière des articles L.632-12 et L.632-13 du code rural (loi de 1974) n'est pas limitée au lait de vache, rien n'aurait autorisé l'administration à s'opposer à ce que les professionnels corses du lait de brebis et de chèvres préfèrent s'organiser dans le cadre des articles L.632-1 à L.632-11 (loi de 1975, qui seule prévoit l'unicité des organisations qui se soumettent à son statut).

Là encore, c'est l'initiative professionnelle qui doit prévaloir : le caractère privé et autonome de la gestion des interprofessions est un enjeu majeur pour les familles professionnelles qui ont décidé de s'associer en leur sein.

3) Sur la notification des CVO à la Commission européenne et la qualification de ressources d'Etat

La Cour note que la question de la notification des CVO à la Commission européenne fait l'objet d'un débat juridique et oppose les ministères en charge de l'agriculture et de l'économie indiquant que : « le premier est défavorable à la notification au motif que les ressources provenant des cotisations, même rendues obligatoires, ne sont jamais à la disposition des pouvoirs publics et ne peuvent donc être considérées comme des aides d'Etat. À l'inverse, la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) plaide pour une notification, en raison du risque financier que ferait courir une requalification par la Commission des CVO en aides d'Etat illégales.

Ce jugement de la Cour sur la qualification de ressources d'Etat de la cotisation homologuée au profit du CNIEL est donc nuancé. La Cour évoque d'ailleurs une analyse contradictoire du Conseil d'Etat et de la Commission européenne mais de manière incomplète. 0r, la position du Conseil d'Etat sur le caractère privé des cotisations prélevées par les interprofessions, résultant de sa décision du 21 juin 2006 (Confédération Paysanne n° 271 450), est tout à fait explicite, et doit être citée in extenso. Après avoir cité les articles L.632-3 et L.632-6 du code rural, il juge :

« Considérant, en premier lieu, que si le syndicat requérant soutient que l'arrêté litigieux, qui a étendu en application des dispositions citées ci-dessus un accord instituant des cotisations dans le cadre de l'organisation interprofessionnelle du foie gras, aurait dû être notifié à la Commission européenne préalablement à son entrée en vigueur conformément au troisième paragraphe de l'article 88 du traité instituant la Communauté européenne, les stipulations de cet article ne sont applicables, en vertu de l'article 87 du même traité, que lorsque sont en cause des aides « accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce

soit » ; qu'il est constant que les ressources collectées grâce à la cotisation dont il s'agit, et les actions financées par ces ressources, ne se traduisent par aucune dépense supplémentaire ou atténuation de recettes pour l'Etat, d'autres collectivités publiques ou des personnes agissant pour leur compte ; que, si les actions financées par les cotisations en cause doivent respecter le cadre général défini par les dispositions législatives citées ci-dessus, ces actions sont établies et mises en œuvre de façon autonome par l'organisation interprofessionnelle percevant la cotisation, sans être soumises à un contrôle autre que de régularité et de conformité à la loi et sans que le produit des cotisations soit jamais mis à la disposition des autorités publiques ; qu'il suit de là que les aides accordées en contrepartie des cotisations interprofessionnelles ne peuvent être regardées comme accordées par l'Etat, ou au moyen de ressources d'Etat au sens des stipulations de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne telles qu'interprétées par la Cour de Justice des Communautés européennes notamment dans l'arrêt du 15 juillet 2004 visé ci-dessus ; que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué aurait dû être, préalablement à sa signature, notifié à la Commission européenne doit, par suite, être écarté ;

La jurisprudence communautaire, au visa explicite de laquelle le Conseil d'État s'est prononcé, considère qu'un prélèvement ne relève des aides d'État que lorsque son utilisation est strictement encadrée par l'autorité publique, qu'il s'agisse des modalités de recouvrement, des conditions de son attribution ou des décisions d'affectation (CJCE, 15 juillet 2004 C-345-02, Pearle BV et autres, et conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer). Elle s'impose bien évidemment à la Commission.

Seule une mauvaise compréhension de la philosophie même des interprofessions, de leur fondement juridique et de leur fonctionnement est de nature à entretenir une confusion qui permettrait effectivement d'assimiler les cotisations volontaires à des aides d'Etat. Pour les membres des interprofessions, une telle dérive n'est pas envisageable et doit être évitée à tout prix. C'est d'ailleurs dans cet esprit que les organisations interprofessionnelles ont souligné que le contrôle économique et financier dont elles font l'objet de la part de l'Etat ne peut être exercé qu'a posteriori, sans participation des contrôleurs d'Etat ou représentants de l'Etat aux instances décisionnelles.

4) Sur les réserves financières

La nature de leurs missions et le caractère éminemment fluctuant, d'une année sur l'autre, d'une campagne agricole, la précarité qui est la leur (en cas d'arrêt de leurs activités, leurs obligations sociales ne peuvent être financées que sur leurs réserves), le caractère constant, en revanche, des délais sans cesse allongés avec lesquels l'Etat et les Offices leur versent les contributions financières qui leur sont destinées, rendraient illusoire un quelconque fonctionnement sans réserves financières importantes. Une année de fonctionnement est sans doute à cet égard très insuffisant.

Les services de l'Etat eux-mêmes se félicitent de cette politique de prudence qui seule permettra d'éviter, en cas de difficultés, le recours aux fonds publics pour apurer des passifs non provisionnés. On comprend mal, dès lors, l'observation formulée par la Cour, pourtant à juste titre soucieuse de saine gestion économique, financière et budgétaire, et encore moins qu'elle explique ces réserves, à moins que ce ne soit par ironie, par une incapacité d'utilisation des fonds collectés !

4) Sur l'emploi des fonds collectés

L'article L.632-6 du code rural habilite les organisations interprofessionnelles agricoles reconnues à prélever des cotisations sur les membres des professions les constituant, selon la procédure prévue pour l'intervention et l'extension des accords interprofessionnels.

Il n'en délimite ni l'objet, ni le champ d'utilisation.

Dès lors, la limite de l'utilisation des cotisations ainsi recueillies est celle que fixe l'article L.632-1 du code rural à l'objet que doivent remplir les organisations interprofessionnelles pour leur reconnaissance, puisque c'est cette reconnaissance qui leur permet de bénéficier des CVO.

Les cotisations volontaires étendues doivent donc permettre de financer tout ce qui concourt à la réalisation de l'objet de l'organisation interprofessionnelle reconnue, et donc l'ensemble des activités et actions entrant dans le cadre des prévisions de l'article L.632-1 et des statuts.

Il n'est pas contestable que le financement des organisations membres ne fait pas partie de l'objet des organisations interprofessionnelles.

En revanche, l'indemnisation de ces mêmes organisations au titre des frais et charges spécifiques qu'elles assument pour permettre à l'organisation interprofessionnelle de remplir son objet entre bien dans le cadre de celui-ci et ne paraît pas critiquable.

Il a toujours été admis que les corps intermédiaires – partis politiques, syndicats, etc. – pouvaient bénéficier de ressources prélevées sur des fonds résultant de contributions obligatoires dès lors que leur concours était nécessaire au bon fonctionnement des institutions ou organisations concourant à l'intérêt des catégories sociales concernées. De tout temps, et en-dehors même des subventions qu'ils perçoivent, les partenaires sociaux et syndicats professionnels tirent de leur participation au Conseil Economique et Social, et plus encore aux activités de formation, des fonds publics dans des proportions considérables.

Plus spécifiquement en matière agricole, il n'apparaît pas que l'attribution du produit de cotisations obligatoires aux organisations professionnelles concourant aux accords interprofessionnels viole l'usage que le code rural entendrait réserver aux CVO : non seulement il n'existe pas, comme on l'a vu, d'autre réserve d'usage que l'accomplissement de

l'objet de l'organisation, mais surtout une telle contribution est parfois prévue comme obligatoire, et notamment dans le cas des accords interprofessionnels à long terme.

Ainsi, l'article L.631-8 du code rural dispose : « L'accord interprofessionnel à long terme doit également comporter, pour chaque produit, des dispositions permanentes relatives :(…) 4°) – Aux cotisations professionnelles assises sur le produit et nécessaires à l'élaboration, à la négociation, à la mise en œuvre et au contrôle de la bonne application des accords ;(…) »

Cette rédaction résulte de l'article 53-II-1° de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, seule l'application des accords étant antérieurement visée par la loi de 1964 : la modification apportée démontre à la fois l'actualité et l'étendue du souci du législateur de faire en sorte que les organisations professionnelles qui concourent à l'intérêt commun dans un cadre interprofessionnel puissent bénéficier des financements obligatoires correspondants.

Si cette disposition, consignée au chapitre premier du titre III du livre VI du code rural, n'est pas reprise au chapitre suivant relatif aux organisations interprofessionnelles, c'est parce que le législateur n'a pas cru nécessaire d'instituer un double financement obligatoire (l'un pour l'organisation interprofessionnelle, l'autre pour les organisations professionnelles membres), rien n'interdisant qu'une part du prélèvement rendu possible par l'article L.632-6 soit utilisée pour indemniser les organisations professionnelles des frais qu'elles engagent pour l'élaboration, la négociation, la mise en œuvre et le contrôle de la bonne application des accords et, plus généralement, pour leur contribution au dialogue interprofessionnel.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL POUR LA PROMOTION DES PRODUITS AGRICOLES ALIMENTAIRES (CNPA)

En ce qui concerne l'utilisation des deux tiers des cotisations appelées par le CNPA pour régler des opérations de promotion à la SOPEXA, je tiens à souligner que plusieurs des interprofessions adhérentes au CNPA ont souhaité, compte tenu de l'expérience que nous avons acquise en matière de promotion, utiliser nos services.

Cette action ne peut être considérée comme "tendant à opacifier les circuits qu'empruntent les CVO".

J'ajoute que toutes ces interventions font l'objet de conventions avec la SOPEXA, et depuis 2001, après appel d'offres.

Pour ce qui est des interventions que nous décidons sous l'intitulé "Actions de défense à caractère général", il s'agit exclusivement d'actions à l'étranger, car nous ne prenons pas en compte, les actions que les organismes bénéficiaires peuvent réaliser en France.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ INTERPROFESSIONNEL DES PRODUCTIONS SACCHARIFÈRES (CIPS)

Le rapport indique que l'A.I.B.S. (Association Interprofessionnelle de la Betterave et du Sucre), reconnue comme interprofession en 1997, cohabite avec le C.I.P.S. (Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères), crée par décret en 1969, ce qui dérogerait au principe d'unicité inscrit dans le code rural.

La création de l'A.I.B.S. et sa reconnaissance en 1997 n'ont en rien dérogé aux dispositions de l'article L.632-1 du code rural qui dispose qu'il ne peut être reconnu qu'une organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits : cette disposition est au contraire parfaitement respectée, seule l'A.I.B.S. étant reconnue dans le cadre des dispositions de cet article.

Le C.I.P.S. est en effet totalement étranger, dans sa composition, dans son objet et dans son activité, au régime et aux mécanismes juridiques de la loi du 10 juillet 1975, modifiée et codifiée aux articles L.632-1 et suivants du code rural.

Crée à l'initiative des pouvoirs publics (ce que ne saurait être une organisation reconnue au titre de la loi de 1975), le C.I.P.S. ne constitue pas un groupement : il n'a pas de membres, de sorte qu'il ne saurait être judicieusement écrit qu'il réunit, à l'instar de l'A.I.B.S., les organisations de planteurs et de fabricants de sucre ; certes, ces organisations proposent au ministre des personnalités siégeant au Conseil d'administration, mais elles n'y sont pas pour autant organiquement représentées. Il a pour seul objet de servir de réceptacle à la négociation contractuelle entre organisations de planteurs et d'industriels et à la préparation des accords prévus et définis par la réglementation communautaire, et ne saurait intervenir dans les autres domaines impartis par l'article L.632-1 du code rural aux organisations qu'il régit.

Le C.I.P.S. ne saurait donc en aucun cas faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle agricole au sens de la loi, ce qu'il n'est pas, de sorte que tout risque de dualité de reconnaissance est exclu.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ NATIONAL DES INTERPROFESSIONS DE VINS A APPELLATION D'ORIGINE

Le CNIV soutient parfaitement le caractère privé et autonome de la gestion interprofessionnelle. Toutefois, les privilèges accordés par la loi, et pour notre filière le règlement portant OCM aux interprofessions justifient une intervention de l'autorité publique.

Il existe une incertitude juridique sur la nature de cette intervention au regard de la qualification d'aides d'Etat. Le CNIV estime que les C.V.O. devraient échapper à cette qualification. Toutefois, la sécurité juridique et donc financière justifie une notification de précaution, tant qu'il n'existe pas une décision de la CDJE clairement applicable aux Interprofessions.

** Dans une décision du 19 janvier 2005 non publiée concernant Rivesaltes, la Commission a qualifié le financement du CIVDN visant la publi-promotion "d'aides d'Etats" (considérant 130). Or, la cotisation au profit du CIDVN, si elle diffère légèrement en droit français des CVO, s'analyse à l'identique de celles-ci au regard du droit communautaire.*

Les deux administrations auxquelles il est fait référence (les ministères en charge de l'agriculture et de l'économie) sont les autorités de tutelles des interprofessions. Une réflexion complémentaire sur la cohérence de l'Etat sur ce dossier serait la bienvenue.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU VIN DE BORDEAUX (CIVB)

Vous avez bien voulu m'adresser un extrait de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles », concernant la situation financière du Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux.

Vous indiquez notamment que le Conseil interprofessionnel « aurait pu utiliser une partie de ses abondantes réserves (17,415 M€) pour limiter son endettement ».

Cette appréciation me conduit à formuler les remarques suivantes :

- *Les différents contrôleurs d'Etat ont toujours demandé aux interprofessions de garder un niveau de réserves équivalent à 6 mois de fonctionnement. Cette situation est justifiée par le fait que les engagements pris par les interprofessions auprès de leurs fournisseurs, et dans le cadre de leurs missions, sont des engagements nécessairement pluriannuels (programmes de recherche ou de promotion en France et à l'étranger notamment). Le niveau de réserves du CIVB constaté à la fin de 2004 doit donc être apprécié au regard de celui de son budget, de l'ordre de 30 millions d'euros.*
- *Le CIVB pouvait-il utiliser ses réserves pour limiter son endettement ? En tenant compte de ce qui précède, la réponse est non. En effet le CIVB, afin d'assainir le marché des vins de Bordeaux, a dû engager un programme d'arrachage, avec l'accord de l'Etat, et verser une aide complémentaire d'un montant de 60 millions d'euros sur trois années, dont 14 millions d'euros pour la seule année 2006.*

- *Parallèlement, le CIVB a été conduit, pour les mêmes raisons, à financer avec l'accord de l'Etat, un complément d'aide à la distillation pour un montant estimé à ce jour à 13 millions d'euros. Cette somme mobilisable dès l'année 2006 est prise sur ses réserves et financée par la mise en place d'une cotisation temporaire.*

Le niveau de l'emprunt contracté par le CIVB et cautionné par l'Etat correspond très exactement à ses besoins de financement. Le niveau de réserves constaté en 2004 a permis au CIVB de faire face à ses engagements en termes de trésorerie. En revanche, ses réserves sont désormais négatives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPEMENT NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES SEMENCES ET DES PLANTS (GNIS)

Les cotisations volontaires obligatoires se sont substituées aux taxes parafiscales pour le financement des actions conduites par le GNIS qui sont à la fois des actions officielles mises en œuvre pour le compte du ministère de l'Agriculture (contrôle et certification des semences et plants en application de directives communautaires) et des actions interprofessionnelles (harmonisation des relations entre les familles professionnelles, animation et représentation de la filière, communication… etc).

Dans le cadre de son contrôle la Cour indique dans ses conclusions que «les interprofessions financent parfois les organisations professionnelles qui les composent en leur reversant une partie des CVO que celles-ci ont décidé ». Sur ce point le GNIS souhaite apporter les éclaircissements nécessaires en formulant les observations suivantes :

Délégation de tâches à des organisations professionnelles *:*

Pour la plupart des espèces végétales (espèces de grande culture et légumes) le contrôle et la certification des semences avant leur commercialisation a été confié par les pouvoirs publics au GNIS.

Cette activité fait partie de ses missions définies à l'article 2 (3°) du décret 62-585 du 18 mai 1962 ou l'alinéa d) stipule (II (le GNIS) assure l'exécution des décisions prises en matière de contrôle par le ministère de l'Agriculture, notamment en ce qui concerne la certification variétale et sanitaire ».

Pour réaliser cette mission de service public le GNIS utilise ses moyens propres (personnel et matériel) ou fait appel à des tiers possédant les compétences nécessaires pour réaliser une partie des travaux conduisant à la certification officielle des semences et plants. C'est le cas dans le domaine des semences de maïs, des semences oléagineuses, des semences de chanvre et des plants de pomme de terre.

Ce recours à des tiers intervient dans le respect des dispositions prévues à l'article 6 du décret n° 62-585 du 18 mai 1962 à savoir « le Ministre de l'Agriculture détermine les conditions dans lesquelles le Groupement peut

confier à certains organismes professionnels le soin d'aider les intéressés ou de contrôler leur activité dans le domaine de la production, de la conservation, de la distribution des graines de semences et plants. L'action de ces organismes doit être conforme aux directives du chef du service technique ».

D'autre part ont peut rappeler que ce mode d'organisation est conforme aux directives communautaires sur la commercialisation des semences et plants qui encadrent le dispositif sur le plan réglementaire. Cela a été acté par l'Union européenne dans une directive du conseil N° 2004/117 du 22 décembre 2004. Cette directive est la concrétisation de 2 expériences menées à partir des dispositions prévues d'une part dans la directive 98/96 en ce qui concerne les inspections sur pied et dans la décision 98/320 de la commission du 27 avril 1998 en ce qui concerne l'échantillonnage et les essais de semences. Ces expérimentations conduisant à la législation précitée ont été largement inspirées par l'expérience française qui fonctionnait avec succès depuis quelques dizaines d'années.

Dans ce cadre ce ne sont pas des « missions propres au GNIS » qui sont déléguées à ces organisations professionnelles mais un certain nombre de tâches leur sont confiées « en sous traitance ». Cela découle de raisons à la fois historiques et économiques. Raisons historiques tout d'abord : quand le GNIS s'est vue confier à partir de 1962 la certification officielle des semences et plants s'est posé le problème des moyens pour réaliser cette action. Un certain nombre de fédérations professionnelles réalisaient déjà à cette époque pour leurs membres des activités de contrôle (non officiel) de la production de semences. Elles possédaient donc la technicité et les moyens nécessaires. Par exemple dès 1932 le secteur professionnel des plants de pomme de terre avait mis en place un contrôle de l'état sanitaire des plants de pomme de terre compte tenu de l'importance de ce critère pour la réussite de la culture. Dans un souci de rationalité économique le ministère de l'Agriculture a donc décidé tout en confiant la mission officielle de certification à un organisme unique afin d'assurer la cohérence des décisions, d'ouvrir la possibilité à cet organisme de conventionner avec des organisations où existaient déjà les compétences humaines et matérielles.

Les tâches confiées à ces organisations professionnelles sont définies dans des conventions passées entre le GNIS et ces organisations. Ce sont des conventions triennales avec des clauses de résiliation. Ces conventions sont passées par le GNIS avec les organisations concernées après autorisation donnée par le ministère de l'Agriculture comme prévu à l'article 6 du décret du 18 mai 1962. Cette autorisation prend la forme de décisions qui précisent le type de tâche que le GNIS peut confier à ces organisations. Il s'agit de tâches élémentaires relatives aux notations en culture des parcelles de production de semences ou dans certains cas (pomme de terre) de notations et d'analyses sur les lots de plants destinés à être commercialisés. Il faut également noter que le personnel de ces organisations effectuant ces tâches élémentaires demeure pendant la période où il effectue ce travail sous

l'autorité du Chef du Service Officiel de Contrôle et de Certification qui peut à tout moment le récuser.

Sur le plan financier il n'y a pas de transfert de fonds de l'interprofession vers les organisations professionnelles qui réalisent ces tâches mais simplement la rémunération du service rendu au GNIS par ces fédérations. Cette rémunération couvre des frais directs proportionnels au volume d'activité confié (nombre d'hectares sur lesquels sont effectués des notations ou nombre des lots bénéficiant d'analyses) ainsi que des frais moins dépendants du volume d'activité (frais d'encadrement, frais informatiques, frais administratifs)

Enfin sur le plan fonctionnel et contrairement aux affirmations de la Cour l'action du GNIS dans ce domaine n'est pas réduite à une simple fonction administrative. Le GNIS a la responsabilité entière du contrôle et de la certification des semences et plants. Les tâches confiées aux organisations professionnelles font l'objet de rapports techniques sur les résultats des notations de culture et des analyses de lots adressés au service technique du GNIS (Service Officiel de Contrôle et de Certification) qui sur ces bases prend la décision de certifier ou de ne pas certifier le lot de semences concerné.

Cotisations syndicales d'une des fédérations professionnelles *:*

Comme indiqué par la Cour le GNIS apporte contre rémunération son concours à la collecte des cotisations syndicales d'une des fédérations du secteur. La production des semences est organisée en France de façon contractuelle entre les entreprises semencières et les agriculteurs multiplicateurs et l'interprofession est le lieu de dialogue entre les familles professionnelles. Pour que ce dialogue soit constructif et efficace il faut que les deux familles professionnelles puissent jouer chacune leur rôle plein et entier et en particulier que les agriculteurs multiplicateurs puissent traiter d'égal à égal avec les entreprises semencières. C'est dans cet objectif d'intérêt général que l'interprofession apporte son assistance à une fédération d'agriculteurs multiplicateurs. Cette assistance apportée par le GNIS est effectuée en toute transparence pour l'ensemble des acteurs. Le rôle du GNIS dans ce domaine est d'ailleurs très limité. Il se borne tout d'abord à informer les entreprises semencières des montants unitaires de cotisations syndicales décidées par la Fédération d'agriculteurs multiplicateurs. Il consiste ensuite en un travail uniquement administratif de récupération des sommes collectées par les entreprises semencières auprès des agriculteurs multiplicateurs travaillant sous contrat avec elles et le reversement de ces sommes auprès de la fédération d'agriculteurs multiplicateurs. Ce système fonctionne à la satisfaction de tous les acteurs depuis 25 ans. Il n'y a aucune confusion possible entre les CVO (antérieurement les taxes parafiscales) dont les entreprises semencières sont redevables auprès du GNIS et les cotisations syndicales que ces entreprises ne peuvent prélever qu'avec l'accord des agriculteurs multiplicateurs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE INTERPROFESSIONNELLE DE L'OLIVE (AFIDOL)

L'Afidol regrette vivement que la procédure adoptée par la Cour n'ait pas permis aux organisations interprofessionnelles agricoles, principales concernées, de faire valoir leurs observations sur l'ensemble d'un rapport destiné à être publié.

Sur le seul élément qui lui ait été communiqué, elle formule les observations suivantes.

Sur l'imprécision des accords quant à l'emploi des fonds

La Cour relève que de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement n'ait d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision de son emploi.

Elle suggère que cette imprécision ne serait pas conforme à la volonté du législateur de 1975 et rendrait délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.

Outre qu'il est du seul ressort des organisations interprofessionnelles et des professionnels qui les composent d'évaluer les ressources nécessaires au fonctionnement de l'organisation et au financement de ses actions, l'observation n'apparaît fondée ni en droit, ni en fait.

On pourrait, certes, souhaiter une simplification législative qui permette de réunifier trois concepts aujourd'hui dissociés : l'objet des organisations interprofessionnelles, l'objet des accords interprofessionnels étendus et l'objet de la cotisation interprofessionnelle. Tel n'est plus le cas en l'état actuel des textes mais c'est bien cet état qu'il convient seul de prendre en compte.

L'article L.632-3 du code rural détermine, par une liste fréquemment modifiée, le champ d'intervention des accords interprofessionnels susceptibles d'être étendus par l'autorité administrative lorsqu'ils sont conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle : le financement de l'organisation et de ses actions ne figure pas parmi les onze objectifs existant depuis la loi du 5 janvier 2006.

L'article L.632-4 détermine les conditions et effets de l'extension de ces accords.

Mais c'est l'article L.632-6 du code rural qui traite seul des cotisations, en précisant qu'elles peuvent être prélevées lorsqu'elles résultent des accords étendus « selon la procédure fixée aux articles L.632-3 et L.632-4 ».

La loi n'impose donc nullement que les cotisations résultent des accords interprofessionnels visés à l'article L.632-3, et donc que le lien soit établi entre cotisation et action résultant d'un accord étendu ; elle fixe simplement une même procédure pour l'extension des accords relatifs aux actions et pour les accords relatifs aux cotisations.

Si les cotisations découlent donc nécessairement d'accords précis, il ne s'agit pas des accords visés à l'article L.632-3, relatifs aux seules actions, mais de ceux qui sont visés à l'article L.632-6, dont le seul objet est le financement de l'interprofession et de l'ensemble de ses activités.

C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat (CE 21 juin 2006, Confédération paysanne, n°271450) : « Considérant que si le syndicat requérant soutient que l'accord étendu par l'arrêté litigieux méconnaîtrait les dispositions du code rural citées ci-dessus [L.632-3 et L.632-6], en ce qu'il tend à créer une cotisation interprofessionnelle sans préciser les actions en vue desquelles elle sera prélevée, il résulte des termes de l'article 4 de cet accord que le produit des cotisations, déduction faite des sommes correspondant à la rémunération des frais de perception et de contrôle, est affecté au financement d'actions contribuant à développer la consommation, à améliorer la production et la qualité des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, qu'ainsi, l'accord en cause répond aux exigences posées aux articles L.632-3 et L.632-6 du code rural ». Voir également : CE 21 novembre 2001 n°221163, syndicat régional des pisciculteurs d'Ile de France.

Il ne saurait d'ailleurs en être autrement dès lors que l'article L.632-1 du code définit pour la reconnaissance des organisations interprofessionnelles agricoles une liste d'objets ou d'objectifs, et donc de missions, dont tous ne se retrouvent pas dans le champ d'application des accords interprofessionnels : il n'y a pas de concordance nécessaire ni constatée entre l'objet imparti par la loi aux organisations interprofessionnelles reconnues et le champ des accords interprofessionnels « actions » susceptibles de faire l'objet d'une extension. Considérer que les cotisations ne pourraient qu'être liées aux actions faisant l'objet d'accords étendus reviendrait dès lors à interdire aux organisations concernées de bénéficier d'un quelconque financement pour les actions non visées à l'article L.632-3 et entrant pourtant dans leur objet au titre de l'article L.632-1 : il s'agit pourtant, et notamment de domaines aussi fondamentaux (et coûteux) que la veille anticipative des marchés, la sécurité alimentaire et la traçabilité ou le maintien et le développement du potentiel économique du secteur.

Les cotisations interprofessionnelles visées à l'article L.632-6 sont donc bien destinées à permettre à l'organisation interprofessionnelle d'exercer ses missions, sans que les actions correspondantes doivent être autrement définies. Ces missions sont d'ailleurs connues du redevable puisqu'elles découlent de la loi et des statuts de l'organisation.

***

L'accord interprofessionnel relatif au financement ne saurait d'ailleurs préciser les diverses actions financées sans comporter le budget de l'Interprofession, au risque d'ouvrir la voie à des actions judiciaires incessantes de redevables, d'interdire toute adaptation conjoncturelle en fonction de la situation des marchés et des évolutions constatées pendant la période de validité des accords (un à cinq ans) et de risquer de transformer les actions ainsi visées en aides d'État par l'instauration d'un contrôle préalable de la destination et de l'emploi des fonds.

Dès lors, l'appréciation dont la Cour se félicite, portée par les ministères de l'agriculture et de l'économie en 2002 à propos de l'accord interprofessionnel Afidol, est contraire aux dispositions du code rural et ne saurait être généralisée.

Il revient en revanche aux administrations de tutelle de s'assurer, avant chaque renouvellement, que les sommes recueillies sont bien utilisées exclusivement dans le cadre de l'objet défini à l'article L.632-1, ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans l'arrêt précité. La pratique montre qu'elles le font systématiquement et de manière souvent extrêmement détaillée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES VENTES DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES (SOPEXA)

Sans intervenir dans l'analyse juridique des liens entre le CNPA et ses membres, nous tenions simplement à apporter les précisions ci-après.

La société SOPEXA, société anonyme de droit privé, intervient comme conseil dans le cadre de la promotion à l'étranger des produits agro-alimentaires français.

Comme pour chaque client, les prestations à destination du CNPA ou de l'un de ses membres font l'objet d'un contrat précis, détaillé et signé par toutes les parties.

Le CNPA intervient comme donneur d'ordre pour chaque contrat avec répartition précise du prix de la prestation entre les deux clients.

Notre société fournit au CNPA, comme à l'ensemble des co-contractants, un compte rendu de mission pour chaque contrat.

Nous comprenons qu'ainsi le CNPA est totalement en mesure de justifier de l'emploi de ses fonds contractualisés pour les missions confiées à SOPEXA.

Les chambres d'agriculture en Corse

PRESENTATION

*Les chambres départementales d'agriculture et les chambres régionales constituent, avec l'assemblée permanente des chambres d'agriculture**,** un réseau dense d'établissements publics dont la mission initiale était de représenter les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics. Au fil des ans, ces établissements ont acquis la possibilité, dont elles usent largement, de constituer des services, départementaux ou régionaux, de soutien au développement agricole et de subventionner des institutions et entreprises collectives du secteur. Financées par une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les terrains non bâtis (pour un montant global de 265 M€), les chambres départementales reçoivent également des subventions publiques (186 M€) et la rémunération des services rendus aux agriculteurs (188 M€). Au total, leurs dépenses s'élèvent à 600 M€ par an.*

A l'occasion des contrôles qu'elle conduit périodiquement sur ces divers établissements dont les budgets sont fort inégaux, la Cour saisit leurs responsables et les pouvoirs publics des dysfonctionnements particuliers ou généraux qu'elle relève. C'est ainsi qu'elle a, en 2001, appelé l'attention des ministres compétents sur l'alourdissement du produit des taxes qui, conjugué avec la diminution du nombre des agriculteurs, procurait aux chambres des trésoreries fréquemment pléthoriques et suscitait des dépenses parfois contestables. Depuis lors, la loi fixe chaque année l'augmentation maximale du produit de la taxe, mais la Cour a aussi noté que des dérogations ministérielles sont couramment autorisées.

Plus largement, une réforme du fonctionnement des chambres d'agriculture est en cours d'élaboration.

Les récents contrôles de la Cour sur les chambres d'agriculture de la région Corse illustrent, s'il en était besoin, l'utilité d'une telle réforme et, au-delà, la nécessité d'une réflexion sur les missions et l'organisation des chambres d'agriculture, tenant compte notamment des particularités régionales et locales.

I - L'organisation consulaire de l'agriculture corse

Sur les 3 600 exploitations agricoles corses, seules 1 860 sont classées comme professionnelles »[42] selon les données publiées en décembre 2004 par le ministère de l'agriculture. Inégalement réparties entre les deux départements (1250 en Haute Corse et 610 en Corse du Sud), elles sont aussi fortement concentrées puisque 30 % d'entre elles assurent 70 % de la production insulaire en valeur.

En dépit des difficultés tenant à l'insularité et au relief montagneux, ces exploitations sont parvenues à développer une production de qualité, tant en ce qui concerne la vigne que les agrumes, les produits de l'élevage, fromage et charcuterie, mais aussi l'olive, la châtaigne et le miel. Elles participent de manière significative au maintien d'une activité dans les zones menacées de déprise, à l'entretien et à l'aménagement du territoire, à la prévention des incendies et à l'animation de la vie locale.

L'agriculture corse est représentée par quatre institutions consulaires : les deux chambres départementales d'agriculture de Haute Corse et de Corse du Sud, la chambre régionale d'agriculture, créée en 1975, et par un service interdépartemental à vocation régionale, le centre régional d'expansion et de promotion agricole de la Corse (CREPAC), créé en 1976.

L'ensemble des dépenses engagées par ces quatre organismes ne dépasse pas 9 M€ par an. Le nombre des mandats émis annuellement avoisine 3500 et celui des titres de recettes, pourtant particulièrement dispersés dans la mesure où nombre d'entre eux concernent des sommes très faibles, est inférieur à 6 000, dont plus de 4 000 pour la seule chambre de Haute Corse.

Ces institutions ont cependant tendance à se développer. Elles employaient 88 agents en 2003, elles en emploient plus de cent en 2006.

42) c'est-à-dire de plus de douze hectares équivalents-blé et de plus de 0,75 unité de travail annuel.

A s'en tenir à ce constat, l'intérêt du maintien de ces divers organismes consulaires agricoles mérite d'autant plus d'être posé que la chambre régionale et le CREPAC sont financés en partie par les chambres départementales.

Mais à ces structures représentatives du monde agricole s'ajoute un organisme propre à la Corse, l'office de développement agricole et rural de Corse (ODARC), rattaché à la collectivité territoriale corse. Créé par la loi du 13 mai 1991, cet établissement public est « chargé de la mise en œuvre d'actions tendant au développement de l'agriculture et à l'équipement du milieu rural ». Ses actions « ont porté essentiellement sur la recherche, l'expérimentation et les transferts de technologie, le développement, l'appui technique aux agriculteurs et aux structures coopératives ». Pour mener de telles missions, qui recoupent largement celles confiées aux chambres d'agriculture depuis leur création, l'ODARC emploie plus de deux cents agents territoriaux payés par la collectivité territoriale corse.

On peut s'interroger sur la cohérence d'ensemble de ces dispositifs qui témoignent d'un taux exceptionnel d'encadrement et de soutien de l'agriculture corse.

Cette question n'a pas échappé aux responsables des chambres d'agriculture qui ont envisagé un regroupement des organismes consulaires. La réforme des chambres d'agriculture introduite par l'ordonnance du 2 octobre 2006 le rendra possible.

II - La situation financière des chambres d'agriculture et du CREPAC

Alors que la situation financière des chambres d'agriculture se caractérise en général par une grande aisance, celle des établissements consulaires agricoles corses est au contraire rendue précaire, voire difficile, par un manque de rigueur dans le recouvrement des créances et dans la conduite de certaines opérations qui se conjugue avec une dépendance excessive par rapport aux subventions publiques.

A - Le recouvrement des créances

Les chambres d'agriculture corses font preuve d'une dangereuse générosité quand il s'agit de faire payer leurs débiteurs, qui sont souvent des organismes professionnels ou des agriculteurs.

Ainsi, pendant de nombreuses années, les responsables de la chambre d'agriculture de Corse du Sud n'ont pas recouvré les loyers dus par les organismes syndicaux et professionnels qu'ils hébergent dans les locaux de l'établissement. En 2001, la chambre a purement et simplement annulé 187 818 € de recettes qui lui étaient dus par deux syndicats agricoles, auxquels appartenaient ses dirigeants, et par des organismes professionnels dont certains étaient dirigés par des membres de la chambre.

Ces annulations de titres de recettes ne purent être mises en œuvre en raison de leur irrégularité manifeste. Elles eurent cependant pour effet de révéler la situation gravement déficitaire des comptes de la chambre. Après le refus du préfet d'approuver un budget en déséquilibre et plusieurs réunions, un plan d'assainissement fut mis au point, qui reposait en particulier sur le paiement des loyers en retard et sur la vente de plusieurs biens détenus par la chambre. Mais, malgré une amélioration certaine de la gestion courante, avec le soutien vigilant des services préfectoraux, les engagements pris pour recouvrer les loyers et céder des actifs n'ont pas été mis en œuvre et les demandes du comptable de poursuivre les débiteurs n'ont pas été validées par l'ordonnateur.

En 2004, le président de la chambre a bien signé des plans de règlement étalant sur plusieurs années la dette des débiteurs d'origine syndicale et professionnelle, mais ces plans de règlement n'ont pas été exécutés en raison de l'incapacité de ces organismes à mobiliser les ressources nécessaires.

De nouveaux baux ont été signés avec les mêmes locataires, sans consulter le service des domaines sur le montant des loyers exigibles. Certains de ces baux stipulent des loyers parfois inférieurs de 90 % aux loyers consentis quinze ans plus tôt aux mêmes organismes.

Au 20 juin 2005, les loyers à recouvrer s'élevaient à 455 636 €. Outre le préjudice financier qui en résulte pour la chambre, l'existence de ces créances depuis longtemps non recouvrées a altéré la sincérité des comptes de l'établissement jusqu'à leur admission en non valeur intervenue après le contrôle de la Cour.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la situation financière de la chambre d'agriculture soit difficile, ses actions limitées et sa trésorerie tendue, même si la vente de certains biens immobiliers, toujours annoncée, peut encore être envisagée.

La gestion des créances de la chambre d'agriculture de Haute Corse suscite des constatations comparables. Au 31 décembre 1998, les créances à recouvrer, essentiellement de factures de prestations aux agriculteurs du département, s'élevaient à plus de 900 000 € Parallèlement, les dépenses mal maîtrisées augmentaient, au point que les déficits accumulés en cinq ans s'élevaient à près de 2,30 M€.

Un plan de redressement a été mis au point sous l'égide de l'Etat et avec l'aide de la collectivité territoriale corse. En contrepartie du versement de 2,06 M€ de subventions publiques compensant l'annulation de 1,52 M€ de créances irrecouvrées, et peut-être en partie injustifiées, la chambre a maîtrisé l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement, notamment de personnel.

Néanmoins, la situation est loin d'être définitivement assainie. Le recouvrement des sommes dues par les agriculteurs pour services rendus reste difficile. Sur plus de 900 000 € restant à recouvrer au 31 décembre 2004, près de 300 000 sont antérieurs à l'exercice et plus de 150 000 correspondent à des factures émises avant 1999. Les nouvelles factures sont souvent émises avec retard et lorsqu'une recette n'est pas recouvrée, aucune démarche n'est systématiquement entreprise alors même que de nouvelles aides sont accordées aux mêmes débiteurs. L'émission de titres exécutoires, sollicitée par l'agent comptable pendant le contrôle de la Cour, a été refusée par le président qui a cependant incité ses agents à plus d'attention dans le recouvrement des factures.

Il n'en reste pas moins que le principe du paiement des aides et conseils donnés aux agriculteurs corses par la chambre d'agriculture doit être clairement affirmé et appliqué.

B - Une opération contestable et coûteuse

Le caractère très large des missions reconnues aux chambres d'agriculture peut parfois les inciter à se lancer dans des opérations qu'elles sont mal préparées à maîtriser.

Le centre agro-alimentaire du Vazzio, situé aux portes d'Ajaccio, a été construit en 1998 par la chambre d'agriculture de Corse du Sud pour acheter, transformer et commercialiser les produits locaux provenant de l'élevage, essentiellement les fromages et la charcuterie.

Ce projet ne manquait sans doute pas d'intérêt pour valoriser la production locale, mais sa faisabilité a été mise en doute dès l'origine. Une étude confiée à un cabinet privé soulignait en effet, dès mars 1997, la fragilité financière du futur centre. Elle mentionnait une marge brute insuffisante, « une valeur ajoutée limitée (…), des aides au fonctionnement conséquentes sur trois ans indispensables, une charge de remboursement lourde (…), une capacité d'autofinancement lourde conditionnée par une gestion rigoureuse ».

Cependant, sans attendre, la chambre d'agriculture s'était rendue propriétaire le 20 novembre 1996 pour 530 000 € de terrains et de locaux acquis le jour même par le vendeur pour 380 000 €. Cette acquisition avait été financée par un emprunt non autorisé et qui n'apparaît pas dans les comptes de la chambre.

Les services financiers de l'Etat dans le département, saisis du projet déjà lancé, donnèrent le 4 février 1997 un avis défavorable en soulignant « des risques financiers indéniables, l'absence de financement sûr, la rentabilité hypothétique de cette structure malgré une injection de fonds publics importante ». Mais, destinataires de nouveaux documents, peut-être exagérément optimistes, les mêmes services donnèrent un avis favorable le 22 avril suivant.

Les services régionaux de l'agriculture, le 4 avril, avaient pourtant relevé le caractère « exorbitant » de l'investissement, l'inadéquation du projet à l'objectif de fédérer les producteurs et les incertitudes en termes de résultats avant de donner un avis favorable en l'assortissant de conditions évidentes (agrément des services vétérinaires et communication de la charte de production). Toutefois, à la demande conjointe de ces services, le capital de la société chargée de la gestion du centre, présidée par le président de la chambre de l'agriculture, fut porté à 150 000 € pour financer le déficit de la première année de fonctionnement, estimé à 79 883,29 €.

L'investissement de 1,58 M€ était financé par un apport de la chambre de 780 000 € et par des subventions publiques de 530 000 € provenant de l'Union Européenne, de l'Etat et de la collectivité territoriale corse. Mais la chambre se révéla incapable de financer sa part sans un emprunt de 530 000 €, qui entraîna des intérêts et des frais non prévus pour 210 000 €.

Une partie de l'investissement avait été confiée à une société privée présidée par le président de la chambre. Cette société se révéla incapable de réaliser sa part de travaux dont une partie fut transférée à la chambre, mais sans les financements publics qu'elle avait reçus. Une autre partie fut abandonnée. Dans ces conditions, une partie des dépenses prévues n'étant pas réalisées, les subventions annoncées ne furent pas

totalement versées, faute de justifications, et le centre ne disposa pas des équipements techniques nécessaires à son fonctionnement.

Ouverts en mai 1998, les locaux ont été réceptionnés en juillet par la chambre d'agriculture. Ils n'ont été officiellement transférés à la société de gestion qu'en juillet 1999. Et le centre n'a fonctionné jusqu'à la fin de 2000 que grâce à l'apport non autorisé de personnel de la chambre d'agriculture pour un coût estimé à 400 000 €.

Malgré cette aide non prévue, et bien que la société de gestion n'ait pas réglé les loyers dus pour l'occupation du centre du Vazzio, ce qui a entraîné une perte de recette de 75 471,87 € pour la chambre, le centre a connu des résultats désastreux qui ont entraîné l'arrêt de son fonctionnement au début de 2001, puis la mise en cessation de paiement de la société de gestion, fixée au 8 novembre 2000 par un jugement du tribunal du commerce d'Ajaccio du 8 avril 2002.

Il est toutefois impossible de comparer les résultats du centre avec les prévisions, assez tendues, qui avaient servi de justification à sa réalisation. En effet, la chambre d'agriculture ne semble avoir demandé ni comptes ni information sur la gestion du centre qu'elle avait construit et financé pour les agriculteurs du département.

De plus, et malgré trois rappels des services compétents de l'Etat, le centre du Vazzio n'a sollicité les agréments sanitaires rendus obligatoires pour les établissements produisant des denrées destinées à la consommation qu'en octobre 1999. Mais ces agréments ont été refusés par deux fois, le 29 octobre 1999 et 22 décembre 2000. En fait, le centre a fonctionné sans les autorisations sanitaires requises.

Inoccupés depuis le début de 2001, les locaux propriété de la chambre n'ont été vendus que le 13 avril 2004, pour un prix net de 540 000 €, très inférieur à leur coût de construction.

Au total, la chambre d'agriculture a supporté des charges financières de 685 000 € (intérêts, prêt de personnel, loyers non perçus). Elle a aussi largement mis à contribution les budgets de la région, de l'Etat et de l'Union européenne pour une opération mal conçue et mal réalisée qui, malgré son intérêt théorique, n'était pas de son ressort.

C - Une dépendance excessive à l'égard des subventions publiques

La situation financière des chambres d'agriculture corses subit les conséquences défavorables de leur trop grande dépendance à l'égard des subventions publiques, qu'elles proviennent de l'Europe, de l'Etat ou de la collectivité territoriale corse.

Ainsi, la chambre d'agriculture de Haute Corse reçoit en moyenne 1 M€ par an de subventions de l'ODARC, soit 65% de ses subventions et 25 % de ses recettes totales. Or ces subventions sont versées avec un retard supérieur à une année, imputable à la complexité des procédures d'attribution.

Une commission de répartition des aides de la collectivité régionale doit d'abord se prononcer. Or cet avis n'a été donné que le 11 octobre 2004 pour les aides au développement agricole de 2004 et le 10 octobre 2005 pour les aides de 2005. Une convention financière intervient ensuite avec un retard de plusieurs mois, le 3 avril 2005 pour l'année 2004, soit cinq mois après l'avis de la commission, et le 20 février 2006 pour les subventions de 2005.

Une fois la convention signée, la chambre doit rendre compte de l'exécution des opérations subventionnées avant de recevoir les sommes prévues. Ces comptes rendus (400 pages en 2002, 200 pages en 2003 et 100 pages en 2004) donnent lieu à des échanges parfois difficiles entre les établissements, la chambre devant se plier aux exigences des services financeurs qui procède à des contrôles sur place avant paiement. Ce n'est donc qu'à l'automne de l'année suivante que la chambre reçoit les subventions pour ses actions de l'année précédente. Ce n'est pas sans conséquence sur sa situation de trésorerie et sur sa capacité d'intervention au bénéfice des agriculteurs corses.

Le CREPAC lui aussi se trouve handicapé dans son action et fragilisé dans ses financements par les modes d'octroi des subventions reçues de l'Etat et de la collectivité territoriale corse, qui représentent plus des trois quarts de ses ressources. Or ces subventions sont versées après justification des services faits alors qu'elles financent 80% des dépenses engagées. Ainsi, au 31 décembre 2004, le CREPAC était en attente de 558 172 € de subventions pour des actions de promotion déjà réalisées. Faute d'accroître les fonds propres du CREPAC ou d'augmenter les participations demandées aux bénéficiaires de ses actions, il est impératif d'accélérer le versement des subventions.

De surcroît, l'action de promotion des produits agricoles corses n'a été rendue possible ces trois dernières années que grâce à la signature d'une convention de financement avec l'Etat et la collectivité territoriale. Cette convention ayant expiré le 23 juillet 2006, l'établissement se trouve dans une situation financière incertaine, qui risque de nuire à la continuité des actions de promotion. A défaut de réduire la dépendance du CREPAC à l'égard des subventions, il est urgent de renouveler la convention et de mettre en œuvre des procédures de versement des fonds sûres et rapides.

La situation de la chambre régionale est un peu différente mais pas davantage satisfaisante. Cet organisme à l'activité très réduite se contente de reverser aux chambres départementales et à quelques organismes professionnels la totalité des aides au développement rural qu'elle reçoit de l'Agence de développement agricole et rural (ADAR). Ce détour inutile entraîne des retards dans le financement des établissements. En 2003, par exemple, le programme de développement agricole de la Corse n'a été approuvé par le conseil d'administration de l'ADAR que le 17 septembre alors qu'il avait été adopté en mai par la chambre régionale. Dans ces conditions, on doit s'interroger sur l'intérêt du passage de ces aides par la chambre régionale, ce qui pose à nouveau la question de son utilité dans le dispositif actuel.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

A l'issue de ces constatations, la Cour formule les recommandations suivantes :

- dès lors que l'ordonnance du 2 octobre 2006 l'autorise, le regroupement des chambres d'agriculture devrait être envisagé selon des modalités à proposer par les responsables agricoles de l'île,

- les missions respectives des chambres d'agriculture et de l'ODARC devraient être mieux définies et les procédures de subvention entre cet organisme et les chambres d'agriculture de l'île devraient être révisées,

- les procédures de recouvrement des créances en cas de retard de paiement, devraient être formalisées et impliquer l'interruption des aides aux débiteurs des chambres à partir d'un certain montant de dette non réglée,

- la chambre de Corse du Sud devrait libérer ses locaux des occupants qui sont ou qui se disent incapables de régler leurs loyers,

- sous le contrôle des préfets, des dépenses de fonctionnement des chambres d'agriculture, et notamment des dépenses de personnel devront être stabilisées,

- les missions d'assistance aux agriculteurs pourraient être utilement développées et, comme il est d'usage, facturées à des prix permettant d'augmenter les ressources propres des chambres d'agriculture.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Sur les aspects comptables

La Cour des comptes relève un ensemble de dysfonctionnements affectant la situation financière des chambres d'agriculture en Corse, qui s'avère particulièrement précaire contrairement à celle des autres établissements consulaires agricoles. La Cour dénonce notamment une insuffisante rigueur dans le recouvrement des créances.

1. Sur le recouvrement amiable

La Cour des comptes relève que les chambres d'agriculture manquent de rigueur vis-à-vis de leurs débiteurs, organismes professionnels ou agriculteurs.

La chambre d'agriculture de Corse du Sud

La Cour constate la situation gravement déficitaire des comptes, résultant notamment du non-recouvrement des loyers dus par les organismes syndicaux et professionnels hébergés dans les locaux de l'établissement.

A défaut de pouvoir engager des poursuites, l'agent comptable a mis en place un plan de règlement de la dette sur plusieurs années, signé par l'ordonnateur en 2004, mais la Cour relève que ce plan n'a pas été exécuté. Ce plan fait désormais l'objet d'une mise en œuvre et le suivi de l'apurement de cette dette constitue une priorité pour la chambre d'agriculture de Corse du Sud.

Un recensement des principaux débiteurs est effectué par l'agent comptable permettant de définir, en concertation avec l'ordonnateur, une politique de recouvrement adaptée aux enjeux.

La chambre d'agriculture de Haute-Corse

La Cour souligne la difficulté de l'établissement à recouvrer les sommes dues pour services rendus aux agriculteurs.

En effet, elle constate que ces créances font souvent l'objet de factures tardives et qu'aucune démarche systématique n'est entreprise lorsqu'une recette n'est pas recouvrée, alors même que de nouvelles aides sont accordées aux débiteurs défaillants.

L'agent comptable est effectivement confronté à l'émission tardive des titres de recettes, dans les derniers mois de l'année, par l'ordonnateur. L'efficacité des actions en recouvrement peut, selon l'agent comptable, n'être mesurée qu'au cours de l'exercice N+2.

Par ailleurs, l'agent comptable doit tenir compte de la situation sociale locale, à savoir des agriculteurs très endettés, qui font l'objet de procédures de désendettement spécifiques (cf. notamment le décret n° 2006-478 du 26 avril 2006 relatif au désendettement social de l'agriculteur corse). Il peut donc accorder des délais de paiement longs.

2. Sur le recouvrement contentieux

Le manque de rigueur dénoncé par la Cour des comptes est également constaté en matière de recouvrement contentieux.

La chambre d'agriculture de Corse du Sud

La Cour a bien noté que l'agent comptable a sollicité de l'ordonnateur l'autorisation d'engager des poursuites à l'encontre des organismes syndicaux et professionnels débiteurs de loyers, mais ne l'a pas obtenu. Elle souligne que des dirigeants et membres de la chambre d'agriculture appartiennent à certains de ces organismes.

La chambre d'agriculture de Haute-Corse

La Cour met en exergue l'existence de factures très anciennes restant à recouvrer. En effet, sur les 900 000 € restant à recouvrer au 31 décembre 2004, un tiers est antérieur à l'exercice. Sur ce tiers, la moitié correspond à des factures émises avant 1999.

Toutefois, ainsi que le relève la Cour elle-même, l'agent comptable se heurte au refus du président d'émettre des titres exécutoires lui permettant de poursuivre les débiteurs. Par conséquent, la politique de relances, systématique et graduelle, mise en place par l'agent comptable, se trouve par là-même inopérante.

3. Admission en non-valeurs

Dans les deux cas, la Cour dénonce l'existence de ces créances depuis longtemps non-recouvrées, qui a altéré en particulier la sincérité des comptes de la chambre d'agriculture de Corse du Sud.

Aussi, en application des dispositions de l'instruction codificatrice n° 03-032-M92 du 22 mai 2003 applicable aux chambres d'agriculture, les deux agents comptables ont demandé l'admission en non-valeurs de ces créances anciennes.

Sur les aspects budgétaires et organisationnels

La Cour souligne la confusion des compétences entre les organismes en charge de la politique du développement rural et le manque de transparence des financements des organismes consulaires.

Le recoupement des missions des structures en charge du développement agricole induit effectivement une confusion qui n'est gage ni d'efficacité ni d'optimisation de la gestion des deniers publics.

Il est cependant à noter que l'ordonnance n° 2006-1207 du 2 octobre 2006 relative aux chambres d'agriculture, actuellement en cours de ratification, améliore la cohérence d'ensemble du réseau des établissements consulaires agricoles, en définissant plus précisément le rôle de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). A l'avenir, l'action des chambres régionales devrait ainsi être mieux coordonnée avec celle des chambres départementales.

Cette même ordonnance soumet par ailleurs les organismes consulaires agricoles aux règles de la comptabilité publique et au principe d'unicité budgétaire ; ce qui devrait permettre d'améliorer la transparence des comptes des chambres.

Afin de pousser la réforme jusqu'à son terme, il serait souhaitable que les budgets de ces établissements publics, qui perçoivent une taxe affectée de 267 M€ en 2006, soient retracés dans un compte d'affectation spéciale. Il serait ainsi plus aisé d'inscrire les chambres dans une démarche de performance fondée sur des objectifs et des indicateurs de résultat.

Parallèlement, il conviendrait de revoir la répartition des compétences entre les différentes structures en charge de l'agriculture au niveau déconcentré (DDAF, CNASEA, ADASEA, chambres consulaires…) afin de tirer toutes les conséquences de la réforme de la PAC et de l'intégration des systèmes informatisés d'instruction et de paiement des aides.

ECONOMIE - INDUSTRIE

Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des petites et moyennes entreprises

PRESENTATION

Les 2,5 millions de petites et moyennes entreprises (PME[43]) recensées en France métropolitaine emploient 8,2 millions de salariés et réalisent 45 % du chiffre d'affaires et 53 % de la valeur ajoutée des entreprises, soit respectivement 1 290 et 380 Md€. En 2005, environ 225 000 PME ont été créées[44], soit une augmentation de 26,3% par rapport à 2002.

La Cour a examiné les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement dans leurs premières années et la transmission des petites et moyennes entreprises (PME). Il s'agit d'un volet particulier de la politique d'aide aux entreprises : restreint aux PME, il ne concerne que certaines phases de la vie de ces PME, celles qui ont fait l'objet ces dernières années d'une attention particulière du gouvernement. En outre, il s'agit d'aides générales, non spécifiques à un secteur donné ou à des zones géographiques.

---

43) Les PME sont les entreprises de moins de 250 salariés, dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 50 M€ ou le bilan inférieur à 43 M€. Seules les PME du secteur industrie, commerce et service sont prises en compte dans les chiffres mentionnés.

44) Ces chiffres correspondent aux « créations pures » identifiées dans les statistiques de l'INSEE. Les créations d'entreprises au sens large, à savoir les « créations pures », les « créations par réactivation » et les « créations par reprise » se sont élevées à environ 317 000.

Le montant des aides générales à la création, au développement et à la transmission des PME est d'environ 6 Md€, dont 3 Md€ correspondent à des aides fiscales et financières et 3 Md€ correspondent à l'estimation de l'allègement de diverses contributions pour les entreprises de moins de 20 salariés.

La politique d'aide aux PME a, selon ses promoteurs, deux justifications : les PME seraient confrontées à des difficultés particulières (en matière par exemple de financement ou de prise en charge de la complexité administrative) et elles constitueraient un facteur de croissance et de création d'emplois. Le rôle spécifique des PME est au demeurant reconnu par la législation européenne qui autorise, tout en l'encadrant, la mise en place d'aides aux PME.

A - La multiplicité et la complexité des aides

1 - La part relative des aides à la création au développement et à la transmission dans l'ensemble des aides aux PME

Un document annexé chaque année au projet de loi de finances présente l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des PME. Ce document distingue : les crédits relatifs à des actions destinées spécifiquement aux PME, ceux relatifs à des aides non spécifiquement destinées aux PME et les aides fiscales, qui concernent principalement les PME.

Le tableau ci-dessous récapitule ces trois agrégats pour les projets de loi de finances 2005 et 2006.

Récapitulation des crédits budgétaires et aides fiscales dont peuvent bénéficier les PME (en M€)

	2005	2006
1. Actions destinées spécifiquement au PME	**696**	**639**
2. Actions non destinées spécifiquement aux PME	**19 744**	**1 736**
3. Dépenses fiscales	**4 945**	**5 290**

Source : jaune budgétaire « effort de l'Etat en faveur des PME » annexé au PLF 2006

En 2005, les actions non destinées spécifiquement aux PME sont principalement constituées par des crédits versés aux organismes de protection sociale, pour compenser les pertes de recettes liées aux exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises[45].

La part des PME dans les actions non destinées spécifiquement aux PME n'est pas précisée dans les documents budgétaires. A titre d'exemple, pour les exonérations de charges sociales sur les bas salaires, dont le coût total est de plus de 17 Md€, la part des entreprises de moins de 200 salariés est estimée à environ 80%. A compter de 2006, la compensation des exonérations générales de charges sociales sur les bas salaires est réalisée par affectation de recettes aux organismes de protection sociale et non plus par des crédits budgétaires, ce qui explique la diminution du poste « actions de l'Etat non destinées spécifiquement aux PME ».

En l'absence de chiffrage exhaustif de l'ensemble des aides de l'Etat aux entreprises[46], il n'est pas possible de situer le montant des aides mentionnées dans les documents budgétaires par rapport à l'ensemble des aides aux entreprises. Ce constat amène à recommander l'élaboration d'un document d'ensemble relatif à l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des entreprises distinguant celui en faveur des PME et celui bénéficiant aux grandes entreprises.

Sur la période de 2000 à 2005, les politiques publiques d'aide aux PME ont été plus particulièrement centrées sur l'appui à la création, au développement au cours des premières années et à la transmission. Elles se sont traduites notamment dans les mesures législatives et réglementaires prises à la suite des états généraux de la création d'entreprise (avril 2000), de la loi pour l'initiative économique du 1er août 2003 et de la loi en faveur des PME du 2 août 2005.

Des dispositions en faveur des PME figurent également chaque année dans les lois de finances, s'agissant des mesures fiscales et des crédits alloués pour les différents types d'aide, et plus généralement dans un grand nombre de textes législatifs ou réglementaires modifiant le code de commerce, le code du travail, ou le code de la sécurité sociale.

---

45) Voir Cour des Comptes – communication à l'Assemblée nationale - juillet 2006, « Rapport sur les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés ».

46) Il convient de noter que la notion « d'aide d'Etat » au sens communautaire, qui concerne à la fois l'Etat et les collectivités locales et fait l'objet d'un chiffrage annuel, répond à une logique particulière d'atteinte à la situation concurrentielle. A ce titre, les aides aux entreprises accordées sur l'ensemble du territoire et à l'ensemble des secteurs (par exemple des exonérations de charges sociales sur les bas salaires) ne constituent pas des aides d'Etat au sens communautaire.

La diversité des mesures retenues et leurs modifications fréquentes constituent une réelle difficulté pour appréhender globalement cette politique publique et a fortiori pour procéder à son évaluation.

En outre, il existe aussi des mesures particulières à certains secteurs économiques (industrie, commerce et artisanat, entreprises innovantes), des mesures prises dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire (zones franches urbaines) qui sont favorables aux PME et qui contribuent assez largement au soutien à la création et au développement de ces entreprises. L'accès des PME aux marchés publics constitue également un axe important des politiques publiques dans ce domaine.

La Cour s'est attachée à identifier spécifiquement les mesures générales en faveur de la création, de la transmission et du développement des PME.

Le montant annuel des aides ainsi examiné peut être évalué à plus de 6 Md€ dont :

- 3 Md€ pour des aides budgétaires et fiscales ; dans cet ensemble, les crédits budgétaires représentent 170 M€, soit 24% des montants figurant dans le tableau ci-dessus au titre des actions spécifiquement destinées aux PME en 2005, et les dépenses fiscales représentent 2 800 M€, soit environ 57% des mesures fiscales figurant dans le même tableau pour 2005 ;
- 3 Md€ correspondant à une estimation de l'avantage accordé aux très petites entreprises (moins de 10 salariés et entre 10 et 20 salariés), sous forme d'allègements de contributions ou d'obligations diverses prévues par le droit du travail en fonction de l'effectif de l'entreprise.

Dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire prévue par la loi organique pour les lois de finances (LOLF), les aides examinées figurent pour l'essentiel dans le programme « développement des entreprises » de la mission « développement et régulation économiques ». Les aides destinées à des publics de créateurs d'entreprise particuliers (demandeurs d'emploi et titulaires de minima sociaux) figurent pour leur part dans le programme « développement de l'emploi ».

2 - Les mesures portant sur l'environnement juridique et administratif des PME

a) Les simplifications administratives et l'appui aux créateurs et repreneurs d'entreprise

Les mesures adoptées ces dernières années ont porté principalement sur la simplification administrative du processus de création d'entreprise et l'allègement de son coût. Elles ont également facilité la création d'entreprise sous forme de société.

En matière d'information et de soutien aux créateurs d'entreprise, il existe une multiplicité d'acteurs dont les rôles respectifs ne sont pas toujours biens définis et dont la coordination pourrait être mieux assurée :

- les réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et d'artisanat), qui assurent en particulier la gestion des centres de formalités des entreprises ;
- les réseaux locaux d'appui aux créateurs d'entreprise et de microcrédit, qui apportent à la fois des prestations de conseil et des aides financières (prêts d'honneur notamment) ;
- des structures nationales, telles que l'Agence pour la création d'entreprise (APCE), qui assure l'information des créateurs d'entreprise et conduit des études sur ce thème, et l'établissement public Oséo.

La recherche d'une meilleure synergie entres ces différents acteurs est souhaitable.

Le groupe Oséo

Le groupe Oséo est un établissement public à caractère industriel et commercial constitué en 2005, à partir de la réunion des compétences de trois organismes ayant historiquement une mission d'intérêt général au service des PME : la Banque de développement des PME et sa filiale Sofaris (aujourd'hui dénommés Oséo Bdpme et Oséo Sofaris), l'ANVAR (ajourd'hui dénommée Oséo anvar) et le GIE Agence des PME (aujourd'hui dénommé Oséo services).

b) Les mesures destinées à faciliter le recrutement de salariés

Les dispositions du code du travail ou du code de la sécurité sociale relatives à la durée du travail, aux conditions dans lesquelles il peut être mis fin au contrat de travail et à la représentation des personnels sont différentes selon la taille de l'entreprise. Par ailleurs, certaines contributions obligatoires assises sur les salaires ne sont dues que par les entreprises dépassant un certain effectif.

Dans la mesure où elles allègent les obligations légales ou financières des employeurs, ces dispositions peuvent être considérées comme des aides indirectes aux PME, destinées à favoriser l'embauche par celles-ci de salariés.

Les principaux aménagements sont les suivants :

- en dessous de 50 salariés, les obligations en matière de représentation du personnel et de mise en œuvre de licenciements collectifs de plus de 10 salariés sont allégées ; les versements au titre de la participation ne sont plus obligatoires;
- en dessous de 20 salariés, diverses contributions obligatoires ou obligations ne sont pas applicables ou font l'objet d'allègements (participation à l'effort de construction, contribution au FNAL, obligations en matière de formation, obligation d'employer un quota de salariés handicapés); c'est également en deçà de ce seuil que des assouplissements en matière de coût et de volume des heures supplémentaires sont accordés ; enfin, les entreprises de moins de 20 salariés ont la possibilité d'utiliser le contrat nouvelle embauche ;
- en dessous de 10 salariés, le paiement du versement transport et la mise en place de délégués du personnel ne sont plus obligatoires.

Sur le plan purement financier, le montant des aides ainsi accordées est relativement difficile à chiffrer, compte tenu de la variété des coûts correspondants (contributions obligatoires, obligations administratives,…) et de la diversité des situations.

S'agissant des contributions obligatoires[47], les calculs réalisés par la Cour ont permis d'estimer ces allègements à 3,5% de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et 1,5% pour les entreprises entre 10 et 20 salariés, hors prise en compte de l'allègement relatif à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

Sur la base de la masse salariale des entreprises de ces deux catégories, le montant de ces allègements représenterait respectivement 2,5 Md€ pour les entreprises de moins de 10 salariés et 500 M€ pour les entreprises de 10 à 20 salariés.

L'obligation d'employer 6% de travailleurs handicapés pour les entreprises de plus de 20 salariés est plus complexe à chiffrer. En effet, cette obligation peut être satisfaite par la combinaison de l'emploi effectif de salariés entrant dans les critères fixés par la réglementation, de la sous-

47) Sont pris en compte dans ce chiffrage : l'obligation de participation à l'effort de formation, la participation à l'effort de construction, la contribution au FNAL et le versement transport.

traitance à des entreprises de travail adapté et du versement d'une contribution à l'association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Cette contribution est fixée, dans les entreprises de moins de 200 salariés, à 400 fois le SMIC horaire par salarié manquant et par an. Pour une entreprise qui s'acquitterait de l'obligation exclusivement par le paiement d'une contribution, celle-ci peut représenter, jusqu'à 2,5% de la masse salariale de l'entreprise[48]. Les dispositions exonérant les entreprises de moins de 20 salariés de cette obligation, quoique difficile à chiffrer, représentent donc un allègement très significatif.

Les aménagements accordés aux PME conduisent cependant inévitablement à créer des seuils au-delà desquels les obligations sont applicables, avec des conséquences tant en termes financiers qu'en termes de complexité administrative. La problématique des seuils doit également être appréciée au regard des stratégies que peuvent mettre en place les entreprises pour y échapper, notamment par le biais de la filialisation d'activités.

La Cour note que le dispositif d'allègement des obligations pour les petites entreprises et les effets de seuils qu'il peut induire sont à ce jour insuffisamment évalués, en ce qui concerne leur impact financier et la pertinence des seuils retenus.

3 - Les aides financières directes et indirectes

En matière de création et de transmission d'entreprise, l'Etat n'accorde pas d'aides financières directes aux PME, à l'exception des aides pour les chômeurs créateurs d'entreprise (cf. infra). S'agissant du développement des PME, des aides financières directes sont accordées dans le cadre de dispositifs sectoriels, en particulier dans le domaine de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ou pour les entreprises innovantes.

Un dispositif général d'aide financière indirecte, sous forme de garantie de prêts, existe en revanche depuis de nombreuses années : il s'agit des fonds de garantie de l'Etat gérés par Oséo Sofaris, filiale de l'établissement public Oséo. Ces garanties portent sur des prêts octroyés par les banques ou des concours en fonds propres, destinés à des projets de création, de transmission ou de développement des PME.

48) Pour une entreprise qui s'acquitterait de cette obligation uniquement par le versement d'une contribution pendant plus de trois ans, celle-ci est portée à 1500 fois le SMIC horaire par emploi manquant, soit jusqu'à 5,6% de la masse salariale.

Les fonds de garantie sont dotés par des crédits budgétaires à hauteur de 120 M€ en 2006. Pour cette même année, une dotation supplémentaire de 80 M€ issue du compte d'affectation spéciale des participations financières de l'Etat a été décidée.

Les garanties octroyées par Oséo Sofaris en 2005 ont porté sur des concours financiers d'un montant total de 4 550 M€, dont 34% au titre de la création, 28% au titre de la transmission, 35% au titre du développement et 3% au titre du renforcement de la structure financière des PME. Ces concours ont concerné 40 800 entreprises.

L'intervention en garantie par Oséo Sofaris représente un important effet de levier et son mode de distribution est intégré aux réseaux bancaires.

En outre, cet outil permet d'associer au moindre coût l'intervention de l'Etat et celle d'autres acteurs publics. Ainsi, dans le cadre du dispositif « Oséo Sofaris Région », les collectivités locales peuvent financer des fonds de garantie spécifiques qui viennent compléter, pour les entreprises implantées sur le territoire de la collectivité concernée, les garanties financées par l'Etat.

En matière de création d'entreprise, il a été décidé, à compter de 2001, de créer un outil d'intervention plus étendu que les garanties classiques offertes par Oséo Sofaris : le prêt à la création d'entreprise (PCE). S'adressant à des petits projets qui traditionnellement étaient financés uniquement sur les fonds propres du créateur ou par des prêts d'honneur, ce prêt[49] a pour objectif principal de mieux viabiliser ces projets en leur apportant des moyens de financement supplémentaires et surtout de leur donner accès au crédit bancaire.

Après une phase de montée progressive en puissance, environ 15 000 prêts par an ont été conclus en 2004 et 2005. Les dotations publiques correspondantes, d'une vingtaine de millions d'euros par an depuis 2002, ont été financées pour partie par des crédits budgétaires[50] et pour partie par des contributions de la Caisse des dépôts et consignations.

La Cour ne saurait se prononcer à ce stade sur la gestion du prêt à la création d'entreprise assurée par Oséo à travers ses filiales Oséo Bdpme et Oséo Sofaris. Faute de recul suffisant, il est aujourd'hui relativement difficile d'estimer si, au-delà du succès quantitatif du PCE, ce produit permet effectivement d'améliorer le taux de survie des entreprises. Par ailleurs, une augmentation des défaillances des entreprises augmenterait le coût de ces garanties.

49) Le montant maximum du PCE est de 7000 € et il doit être accompagné d'un prêt bancaire dont le montant est au minimum le double de celui PCE accordé.

50) Pour la part de l'Etat, les crédits budgétaires sont inclus dans les dotations globales aux fonds de garantie Sofaris évoquées ci-dessus.

4 - Les aides fiscales

a) Les exonérations d'impôt pour les entreprises en phase de création

Les entreprises créées dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire bénéficient pendant deux ans d'une exonération d'impôt sur les bénéfices[51], puis, pendant les trois années suivantes, d'abattements successifs de 75%, 50% et 25% sur les bénéfices imposables dans les conditions prévues à l'article 44 sexies du CGI.

Le coût budgétaire de l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles implantées dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire est actuellement incertain. Les évaluations de la direction de la législation fiscale (DLF) transmises à la Cour varient de 51 M€ à 165 M€ suivant les méthodes de chiffrage retenues.

De ce fait et dès lors que le nombre de bénéficiaires de la mesure est lui aussi imprécis, il est difficile de connaître l'impact réel de cette exonération d'impôt sur les bénéfices des entreprises nouvelles.

En outre, certaines évolutions tant des conditions d'exonération que de la fiscalité générale ont modifié l'objectif initial de la mesure.

La réforme du régime d'exonération de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles opérée en 1995 a subordonné son application à un nouveau critère d'implantation géographique des entreprises. Le régime est ainsi devenu une incitation à la création d'entreprises dans certaines zones, alors qu'il s'agissait initialement d'un dispositif d'application générale.

Par ailleurs, la réforme de 2005 du régime d'imposition des revenus distribués, caractérisée par la suppression de l'avoir fiscal et du précompte mobilier, a modifié indirectement mais substantiellement la mesure d'exonération pour les entreprises nouvelles imposées à l'impôt sur les sociétés.

51) Il s'agit donc d'une mesure réservée aux entreprises implantées dans certaines zones. Dès lors que cette mesure était initialement applicable pour l'ensemble des entreprises nouvellement créées, et qu'il s'agit d'une des principales mesures fiscales destinées spécifiquement aux entreprises en phase de création, la Cour a considéré qu'il pouvait être pertinent de l'inclure dans le champ de ses investigations, contrairement aux autres mesures zonées (par exemple les zones franches urbaines) qui n'ont pas été incluses dans ce champ.

En effet, avant cette réforme, l'exonération ne concernait en fait que les bénéfices non distribués, dès lors qu'en cas de distribution des bénéfices exonérés la société devait acquitter le précompte mobilier pour un montant égal à la moitié des dividendes versés, ce qui faisait de la mesure une réelle incitation au renforcement des fonds propres de l'entreprise. Depuis la suppression du précompte mobilier, les bénéfices exonérés des sociétés nouvelles sont devenus distribuables sans aucune charge fiscale pour la société. Ce changement fait perdre à la mesure son caractère d'incitation au renforcement des fonds propres.

b) Le taux réduit d'impôt sur les société pour les PME

Les petites et moyennes entreprises dont le capital est détenu à 75% au moins par des personnes physiques et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,630 M€ bénéficient d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 15% sur leurs bénéfices et à hauteur d'un maximum de 38 120 €. Environ 335 000 entreprises relèvent du taux réduit d'impôt sur les sociétés, ce qui se traduit par un coût budgétaire estimé à 1 500 M€.

Le taux réduit d'impôt sur les sociétés constitue la principale mesure en faveur des PME et représente 50% du montant des aides fiscales et budgétaires examinées dans le cadre de la présente insertion. En raison de l'obligation d'incorporer au capital de la société le bénéfice imposé au taux réduit, prévue à l'origine, cette disposition fiscale, par ailleurs optionnelle, était clairement instaurée pour inciter au renforcement des fonds propres des PME.

La suppression de l'obligation d'incorporation au capital des bénéfices imposés au taux réduit et la réforme du régime d'imposition des dividendes ont modifié la nature même de l'aide fiscale. Aujourd'hui, l'application du taux réduit n'empêche pas la distribution des bénéfices concernés et l'aide destinée à accroître les fonds propres est devenue une aide générale susceptible de bénéficier en définitive aux associés.

Par ailleurs, le taux réduit d'impôt sur les sociétés réservé en principe aux entreprises est applicable à l'ensemble des sociétés assujetties à l'impôt sur les sociétés satisfaisant aux critères de chiffre d'affaires et de détention du capital, y compris par conséquent aux sociétés civiles immobilières de gestion[52], alors que leur objet n'est pas professionnel mais patrimonial.

52) Sous réserve qu'elles optent pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

Les conditions d'application de ces dispositions font qu'elles ne correspondent plus à l'objectif initial de renforcement des fonds propres des entreprises exerçant une réelle activité professionnelle. En revanche, elles aboutissent à octroyer indirectement des avantages aux associés.

c) Les aides fiscales à la transmission des entreprises

A l'exception du « fonds de garantie transmission » évoqué ci-dessus, les aides à la transmission des entreprises mises en œuvre au cours des dernières années sont principalement de nature fiscale. Les aides fiscales sont soit une aide au cédant en cas de transmission à titre onéreux, soit une aide au repreneur en cas de transmission par succession et donation.

Les mesures favorables au cédant de l'entreprise sont principalement les exonérations d'imposition des plus-values de cessions, qui ont un coût budgétaire total annuel évalué à plus d'un milliard d'euros qui se décompose comme suit :

- 760 M€ au titre de l'exonération des plus values de cession d'entreprises individuelles ou assimilées prévue à l'article 151 septies du code général des impôts. Cette exonération, qui existe depuis plusieurs années, a été élargie par le relèvement substantiel du seuil de chiffre d'affaires des entreprises éligibles prévu dans la loi d'initiative économique. Le coût de ces nouvelles dispositions est évalué à plus de 300 M€.
- 260 M€ au titre de l'exonération des plus values de cession d'une entreprise ou d'une branche complète d'activité, lorsque les éléments du fonds de commerce ou de la clientèle cédés ont une valeur inférieure aux seuils prévus à l'article 238 quindecies du CGI. Une telle mesure avait été mise en place à titre temporaire dans le cadre de la loi du 9 août 2004[53] relative au soutien à la consommation et à l'investissement. Elle a été pérennisée par la loi de finances rectificative pour 2005.

Les plus-values sont non seulement exonérées d'impôt sur le revenu au taux proportionnel de 16%, mais elles sont aussi exonérées des prélèvements sociaux (CSG, CRDS et prélèvement social) au taux de 11%.

53) Il était alors codifié à l'article 238 quaterdecies du CGI

A ces deux cas d'exonération la loi de finances rectificative pour 2005 a ajouté un troisième concernant les cessions d'entreprises réalisées au moment où l'entrepreneur fait valoir ses droits à la retraite. Cette nouvelle exonération concerne des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 M€. Son coût n'est pas chiffré.

Il a été relevé que les exonérations de plus-values – en principe correspondant à des activités professionnelles - concernent également des cessions « d'activités » qui s'éloignent de par leur objet de la notion habituelle d'entreprise. Il en est ainsi des loueurs en meublé professionnels, qui sont fiscalement qualifiés de professionnels alors que leur activité constitue en réalité une simple gestion patrimoniale pour des particuliers. En effet, cette catégorie de contribuables bénéficie, en plus de ses autres avantages fiscaux[54], de l'exonération des plus values professionnelles prévue à l'article 151 septies du CGI lors de la cession des immeubles qui étaient donnés en location en meublé. Le régime d'imposition des revenus des loueurs en meublé professionnel, déjà plus favorable que le régime habituel d'imposition des revenus locatifs fonciers, peut donc aussi se révéler plus favorable pour l'imposition des plus values immobilières réalisées par les particuliers.

Aussi, il semble difficile de considérer que les mesures bénéficiant aux loueurs en meublé professionnels soient des dispositions favorables aux petites et moyennes entreprises. L'aide doit plutôt être considérée comme une aide au développement du secteur de la construction immobilière et du secteur touristique.

Les mesures fiscales réduisant les droits de mutation dans le cas des cessions à titre gratuit d'entreprises sont les suivantes :

- une réduction conditionnelle de 75% des droits de mutation dans le cadre d'une transmission d'entreprise sous forme de donation ou succession ; cette mesure qui s'applique aux héritiers ou donataires qui s'engagent à conserver l'entreprise et à y exercer leur activité pendant au moins cinq ans n'est pas plafonnée et peut bénéficier à toutes les transmissions gratuites d'entreprises que ce soit des PME ou des entreprises plus importantes. Son coût est évalué à 25 M€ en 2006 ;
- une exonération de droits de mutation en cas de donation d'une entreprise aux salariés lorsque la valeur du fonds de commerce est inférieure à 300 000 €.

54) Notamment de la capacité à déduire des revenus dégagés par la location des biens détenus, les charges de fonctionnement d'entretien et de financement, mais également d'amortir le coût d'acquisition de ces biens.

En revanche, l'exonération de droits de mutation appliquée aux cessions à titre onéreux d'entreprises ou de branches complètes d'activités, qui avait été prévue à titre provisoire par la loi d'initiative économique de 2004, n'a pas été reconduite au-delà de 2005. Elle constituait pourtant la seule mesure bénéficiant aux repreneurs.

Au total, les mesures d'exonération d'impôt des plus-values réalisées à l'occasion de la transmission d'entreprise, dont le coût budgétaire est supérieur à 1 Md€, bénéficient exclusivement aux vendeurs.

Il reste à démontrer que ces exonérations d'impôt sont de nature à faciliter la transmission des entreprises en assurant leur pérennité. Elles peuvent, le cas échéant, inciter les entrepreneurs à ne pas différer la cession de leur entreprise. Cependant, elles s'inscrivent dans une démarche générale de diminution de la fiscalité sur les plus values de cession de titres ou d'entreprises, quelle que soit leur activité.

Par ailleurs, cette orientation a sans doute aussi pour objectif d'atténuer les risques de délocalisation des contribuables. En effet, certains contribuables susceptibles de réaliser d'importantes plus-values à l'occasion de la cession des titres représentatifs de leur entreprise pourraient être tentés d'aller se domicilier fiscalement dans un pays qui exonère ce type de plus-values, et ce d'autant plus facilement que les mesures législatives retenues pour imposer en France les plus-values latentes qui y étaient réalisées avant la domiciliation fiscale à l'étranger ont été invalidées par une décision de la Cour de justice des communautés européennes.

d) Les risques de dérive de l'outil fiscal

Les conditions de l'efficacité de la dépense fiscale ne sont pas réunies

En dehors des grandes mesures évoquées ci-dessus, plus de 60 dispositions fiscales ont été recensées en matière de soutien à la création, à la transmission et au développement des entreprises. Une grande partie d'entre-elles ont été adoptées ou modifiées sensiblement au cours des dernières années.

Ces mesures montrent que la dépense fiscale a été privilégiée par rapport à la dépense budgétaire pour développer une politique d'aide aux PME.

Ce choix semble en particulier lié :

- à la possibilité de mettre en œuvre directement des mesures fiscales en dehors des lois de finances, dans le cadre de textes dont le pilotage est assuré par les ministères concernés, alors que les aides financières directes supposent l'inscription d'un budget en loi de finances ;

- à l'absence de norme de progression en matière de dépenses fiscales, ce qui peut être un moyen de créer de nouvelles aides, sans remettre en cause les dispositifs existants et tout en affichant une réduction des prélèvements obligatoires.

La Cour a d'ores et déjà souligné ces dérives dans le cadre de son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2006. Ce même rapport et le rapport du Conseil des impôts de 2003 sur la fiscalité dérogatoire ont également souligné les inconvénients que présentent les mesures fiscales. Les aides fiscales aux PME constituent ainsi une illustration des observations générales relevées par ces rapports : augmentation de la complexité du système fiscal, multiplication et superposition des mesures dont certaines ne concernent qu'un nombre extrêmement réduit de bénéficiaires, instabilité des mesures fiscales, déficience dans le chiffrage a priori des mesures, méconnaissance du nombre ou du type d'entreprises qui bénéficient de ces mesures, absence d'évaluation.

A ce titre, les principales recommandations faites par la Cour et le Conseil des impôts sont toujours d'actualité et certaines peuvent être reprises : rendre plus transparente l'estimation du coût des dépenses fiscales, réserver aux lois de finances l'exclusivité de la création de dépenses fiscales, justifier le choix de l'instrument de politique publique en fonction des objectifs recherchés, évaluer les effets des dépenses fiscales rattachées à des programmes budgétaires, supprimer les dépenses fiscales de faible portée, procéder à un réexamen systématique des dépenses fiscales dont le coût n'est pas connu.

Les aides fiscales tendent à s'éloigner de leur objectif initial

Les mesures fiscales en matière d'aide aux PME tendent, par modifications successives tant des règles particulières que de la fiscalité générale, à s'éloigner de leur objectif initial. Cet éloignement s'applique notamment aux réductions d'impôt sur les sociétés ou aux exonérations de plus values, pour lesquelles il est constaté :

- un élargissement à des types d'activité qui ne relèvent à l'évidence pas d'une activité professionnelle (par exemple les sociétés civiles immobilières ou le statut fiscal de loueur en meublé) ;
- une évolution de la mesure initialement destinée à soutenir les fonds propres de l'entreprise vers l'octroi d'un avantage à l'associé.

Pour éviter de tels changements, une réévaluation permanente des dispositifs dérogatoires au regard des objectifs initiaux et en tenant compte des évolutions générales de la législation apparaît nécessaire.

5 - Les aides destinées aux chômeurs créateurs d'entreprise

Un ensemble important d'aides est prévu pour les chômeurs ou titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise.

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (ACCRE) permet ainsi, pendant une durée d'un an, une exonération de cotisations sociales des revenus d'activité perçus par les anciens demandeurs d'emploi ou titulaires de certains minima sociaux, dans le cadre d'une création ou d'une reprise d'entreprise. Le coût de ce dispositif est estimé à 77 M€ en 2005. Il est à la charge des organismes de sécurité sociale, dans la mesure où ces exonérations ne sont pas compensées par l'Etat.

Après une baisse continue depuis 1995, le nombre de bénéficiaires de l'aide a augmenté à partir de 2003 avec 44 603 bénéficiaires, pour atteindre en 2005 67 231 bénéficiaires.

L'ACCRE peut également être accompagnée d'aides financières directes, sous forme d'avances remboursables (« aide EDEN ») ou de l'attribution de chèques-conseils, permettant au créateur d'entreprise d'obtenir des prestations de conseil. Ces aides accordées par l'Etat représentent environ 50 M€ par an.

Enfin, les créateurs d'entreprise peuvent, pendant une période comprise entre 12 et 15 mois et sous certaines conditions de plafond, conserver le bénéfice du versement des allocations chômage ou des minima sociaux après la création ou la reprise d'une entreprise. En 2005, l'UNEDIC estime que près de 74 000 anciens demandeurs d'emploi sont concernés par ce dispositif dont le coût est évalué à 579 M€.

Le soutien aux chômeurs créateurs d'entreprise représente des montants importants, dont l'essentiel est pris en charge par les organismes de sécurité sociale et le régime de l'assurance chômage. En pratique, cette politique s'inscrit essentiellement dans une logique d'activation des dépenses d'assurance chômage.

Sur le plan quantitatif, cette politique semble porter ses fruits puisque les chômeurs représentent près du tiers du total des créateurs d'entreprise. Il reste cependant à vérifier si l'augmentation importante des projets de création au cours des dernières années ne s'accompagne pas d'une détérioration du taux de survie des entreprises ainsi créées.

B - Les déficiences constatées dans la mise en œuvre et l'évaluation des dispositifs d'aides

1 - Les déficiences en matière d'établissement d'un diagnostic préalable et de définition des objectifs

La mise en place d'une politique publique destinée à aider les PME suppose au préalable l'établissement d'un diagnostic relatif aux éventuelles difficultés éprouvées par les PME, et la définition des objectifs qualitatifs et quantitatifs que l'Etat souhaite atteindre.

En matière de création d'entreprise, ce diagnostic a été établi dans des conditions qui peuvent être jugées satisfaisantes, grâce aux nombreuses études qui ont été consacrées à ce thème. En revanche, en matière de transmission des entreprises, le diagnostic semble insuffisamment établi.

En premier lieu, la connaissance statistique des transmissions d'entreprises est actuellement très imparfaite. Ainsi, le nombre annuel de transmissions d'entreprises n'est pas connu, les transmissions par rachat de titres n'étant en particulier pas suivies.

En second lieu, les segments sur lesquels la transmission est susceptible de poser problème ne sont pas clairement identifiés : s'agit-il de la transmission des très petites entreprises artisanales et commerciales, s'agit-il des PME industrielles de taille moyenne ? De même, l'identification des problèmes posés en matière de transmission n'est pas effectuée : s'agit-il de pallier les éventuelles difficultés de financement des rachats d'entreprises, de susciter des vocations de repreneurs, ou d'encourager les entrepreneurs à ne pas trop différer la transmission de leur entreprise ?

Au total, la mise en œuvre d'une politique publique en faveur de la transmission a été fondée sur la seule base, par ailleurs imprécise, du nombre de transmissions d'entreprises anticipées dans les prochaines années (600 000 dans les dix prochaines années), résultant de la pyramide des âges des entrepreneurs, ce qui est clairement insuffisant pour pouvoir élaborer des mesures adaptées.

Les objectifs de la politique publique en faveur de la transmission d'entreprise n'ont pas été formulés explicitement. Ce n'est qu'à travers l'analyse ex post des mesures retenues qu'il apparaît que l'intervention de l'Etat a été centrée sur l'aide fiscale au cédant.

2 - L'élaboration des mesures d'aide

a) Le choix des modalités de l'aide

Le choix entre les différentes modalités d'intervention semble reposer plus sur des considérations de nature budgétaire ou administrative que sur une comparaison de l'efficacité de ces modes d'intervention et de leur adéquation avec les objectifs recherchés.

Ainsi, les dispositifs d'aide adoptés au cours des dernières années ont principalement porté sur la mise en œuvre de mesures fiscales, pour des raisons qui relèvent plus de l'affichage budgétaire et des modalités particulières de mise en place de ces aides que d'une analyse de leur efficacité.

La multiplication pour un même objectif de mesures de nature différente rend également dans certains cas difficile la lisibilité des politiques publiques et leur évaluation. En particulier, l'interaction des différents dispositifs et les conditions dans lesquelles les entreprises vont les mettre en œuvre ne sont pas réellement anticipés.

b) Les études d'impact préalables

Les études d'impact préalables ne sont en général pas réalisées dans les conditions prévues par les textes. La direction de la législation fiscale (DLF) et la direction du commerce de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL), ont ainsi indiqué à la Cour que les mesures mises en œuvre en matière de création, développement et de transmission des entreprises ne faisaient pas l'objet d'études d'impact préalables détaillées et formalisées.

Dès lors que ces mesures sont assez largement issues des demandes des milieux professionnels et face aux difficultés inhérentes à la réalisation d'études d'impact dans ce domaine, les administrations concernées semblent considérer que les travaux préalables, effectués dans le cadre de la préparation des arbitrages interministériels peuvent se limiter au chiffrage, à la définition d'un équilibre entre les catégories d'entreprises et à la dimension technique de la mise en œuvre de ces mesures.

Cette situation ne saurait être considérée comme satisfaisante.

Les chiffrages réalisés dans le cadre de l'élaboration des mesures sont dans certains cas inexistants ou très imprécis, notamment en matière de dépenses fiscales ou d'exonérations de charges sociales.

Les déficiences en matière d'appréciation a priori de l'effet des dispositifs d'aides peuvent également conduire à ce qu'un dispositif présenté comme ayant un impact majeur se révèle en pratique utilisé par un nombre très restreint d'entreprise.

Cette situation est souvent constatée en ce qui concerne les mesures fiscales, nombre d'entre-elles ne concernant qu'un nombre très réduit d'entrepreneurs et pour des montants faibles. Ainsi, la réduction d'impôt sur le revenu, au titre des intérêts d'emprunts souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une entreprise exploitée sous forme de société, concerne 500 personnes et son coût total est évalué à moins de 1 M€. Les conditions retenues pour l'application de cette aide fiscale, présentée comme importante dans le cadre de la loi pour l'initiative économique, la rendent en pratique peu attractive pour les entrepreneurs.

3 - Une rationalisation des opérateurs chargés de mettre en œuvre les aides est nécessaire

La mise en œuvre des politiques d'aide de l'Etat fait intervenir un nombre important d'opérateurs : les administrations déconcentrées de l'Etat (DRIRE, DRCA, directions départementales du travail, centre des impôts, trésorerie), des opérateurs nationaux (Oséo, Caisse des Dépôts, Agence pour la création d'entreprise), les organismes de sécurité sociale (URSSAF, ASSEDIC), les chambres consulaires, les réseaux d'appui aux créateurs d'entreprise. De surcroît, les aides accordées par les collectivités locales font également intervenir des opérateurs spécifiques. Cette multiplicité de guichets pour l'obtention des aides est source de complexité pour les PME.

Elle est en premier lieu liée à la pluralité des types d'aide. Les procédures de délégation des aides permettent cependant de limiter cette complexité : les réseaux d'aide à la création d'entreprise ont ainsi la possibilité de décider l'octroi d'aides telles que les PCE ou l'aide EDEN.

Mais dans certains cas, pour une même fonction, plusieurs opérateurs interviennent.

La multiplicité des opérateurs pour un objectif similaire peut avoir pour avantage de favoriser le dynamisme des réseaux et stimuler l'initiative. En règle générale, elle conduit cependant à des surcoûts en

termes de frais de gestion. En outre, les opérateurs ainsi constitués ne disposent pas de la taille critique. Enfin cette multiplicité d'intervenants peut rendre plus complexe l'accès des entreprises aux dispositifs d'aides.

Au total, il est nécessaire que l'Etat mène une réflexion approfondie, en relation avec les collectivités locales, sur la redéfinition du rôle des différents intervenants en matière de distribution des aides, en généralisant autant que possible les conventions de délégation des aides et en limitant le nombre de réseaux qui interviennent sur les mêmes objectifs.

A cet égard, la démarche mise en œuvre pour les garanties de prêt accordées aux PME est utile. Dans ce cas, les politiques de l'Etat et des collectivités locales sont mises en œuvre par un même opérateur à savoir Oséo Sofaris. Les collectivités locales interviennent ainsi sous forme de complément aux actions nationales, ce qui constitue une modalité tout à fait pertinente en termes de diminution des coûts de gestion.

4 - Les déficiences en matière d'évaluation

Les principales déficiences constatées dans les conditions d'élaboration des aides aux PME, ainsi que la multiplicité des acteurs publics concernés rendent par construction difficile toute évaluation globale sérieuse des aides aux PME.

De fait, la plupart des dispositifs d'aide aux PME ne font pas l'objet d'une évaluation permettant d'en apprécier l'utilité. Trois degrés de carence en matière d'évaluation sont constatés :

- dans certains cas, les données de base nécessaires pour pouvoir réaliser une évaluation, telles que le nombre de bénéficiaires, le montant total des aides, le type de bénéficiaires, ne sont pas disponibles ;
- dans d'autres cas, ces données sont disponibles, mais aucune étude sur l'impact effectif des aides n'est réalisée ;
- enfin dans les rares cas où de telles études sont disponibles, elles permettent difficilement d'apprécier l'intérêt de l'aide.

Dans la première catégorie figurent en particulier les aides fiscales. On constate cependant une amélioration progressive du chiffrage des aides fiscales, notamment dans le cadre de la mise en place de la nouvelle loi organique sur les lois de finances (LOLF). Le rattachement des dépenses fiscales aux programmes budgétaires (effectif depuis le budget 2006) et la mise en place d'indicateurs (prévue à titre expérimental pour le budget 2007) s'inscrivent également dans cette démarche de progrès.

Ils n'en reste pas moins que les aides fiscales, qui constituent pourtant une part prépondérante des aides aux PME, échappent pour l'instant à toute démarche d'évaluation.

Des situations comparables peuvent être constatées pour d'autres types d'aide, dont les exonérations de cotisations sociales, et certaines aides financières indirectes. Ainsi, le coût des dispositions relatives au cumul des allocations chômage ou des minima sociaux avec un revenu d'activité, qui constitue pourtant un élément majeur du dispositif d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, n'est connu que de manière approximative.

Pour certains dispositifs, ces données sont disponibles et des études statistiques sont réalisées. Ces études permettent de suivre dans le temps l'évolution du nombre et du type de bénéficiaires. En revanche, il s'agit d'études purement descriptives qui ne portent pas réellement sur l'effet des mesures. Une grande partie des évaluations réalisées se situe dans cette catégorie.

Enfin, dans de rares cas, notamment en matière de création d'entreprise, les études visent à mettre réellement en évidence l'effet des aides, notamment par le biais de comparaisons avec des populations d'entreprises non aidées.

Ainsi l'examen, dans le cadre de l'enquête SINE de l'INSEE, d'un échantillon d'entreprises créées en 1998, fait apparaître que 51% de ces entreprises sont toujours en activité en 2003[55]. Les entreprises ayant bénéficié d'une aide ont un taux de survie de 59,5%, légèrement supérieur à celui des entreprises n'ayant pas bénéficié d'aide, soit 49%.

Les résultats des enquêtes relatives aux entreprises créées en 2003 et 2004 ne sont pas disponibles et il n'est donc pas possible d'évaluer l'impact des aides mises en place ces dernières années.

55) Les études montrent que les trois quarts des entreprises ayant cessé leur activité l'ont fait pour des raisons d'échec économiques du projet.

——————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———————

Le soutien à la création, au développement et à la transmission des PME a constitué au cours des dernières années un axe important de l'action économique de l'Etat.

En matière de création d'entreprise, les mesures ont porté sur la simplification administrative, le soutien au financement et l'appui aux créateurs, notamment s'agissant des demandeurs d'emplois. Malgré l'absence d'évaluation de ces mesures à ce stade, on peut penser qu'elles ont permis d'accompagner et d'amplifier le mouvement de forte progression de la création d'entreprise, amorcé à compter de 2003. Il reste à déterminer si, au-delà de cet aspect quantitatif, ces aides ont permis d'améliorer le taux de survie des entreprises ainsi créées.

L'examen des aides au développement et à la transmission des PME fait apparaître un choix préférentiel pour l'outil fiscal. Cependant, les conditions permettant de démontrer l'efficacité de ces aides fiscales ne sont actuellement pas réunies : multiplication des dispositifs fiscaux spécifiques, insuffisances en matière d'évaluation tant a priori qu'a posteriori, imprécision des chiffrages. Les recommandations formulées par la Cour et le Conseil des impôts relatives à la maîtrise des dépenses fiscales restent donc pleinement d'actualité. En particulier, il conviendrait que les dépenses fiscales rattachables à une politique publique soient prises en compte dans le calcul du respect de la norme de progression des dépenses de l'Etat, et que leur préparation, leur suivi et leur évaluation soient substantiellement améliorés.

S'agissant du développement des PME, la principale mesure générale en vigueur, à savoir l'application d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés, n'est plus aujourd'hui orientée vers le renforcement des fonds propres des PME industrielles et commerciales. Elle s'est ainsi éloignée de son objectif initial, du fait d'un élargissement des activités éligibles et de l'absence d'adaptation des mesures aux réformes fiscales générales.

En matière de transmission des PME, les mesures nouvelles retenues, dont le coût budgétaire est particulièrement important, ont consisté en des exonérations de plus values de cession et des réductions de droits de mutation. Pour les transmissions par rachat, ces mesures bénéficient au patrimoine du cédant. Il reste à démontrer qu'elles sont de nature à assurer la pérennité des entreprises ainsi transmises.

RÉPONSE DU MINISTRE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES

Le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales a pris connaissance avec la plus grande attention de l'insertion au rapport public de la Cour des comptes concernant les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des petites et moyennes entreprises . Ce document décrit et analyse ces aides de façon très complète et il alimentera de manière utile les réflexions en cours sur l'amélioration des différents dispositifs.

La Cour des comptes souligne l'importance de justifier toute politique d'aides à la création, au développement et à la transmission de PME. Il apparaît en effet nécessaire de bien comprendre les difficultés particulières des PME en matière de financement ou de prise en charge de la complexité. De nombreuses enquêtes françaises et européennes parues ces derniers mois témoignent ainsi des difficultés ressenties par les PME. Ainsi l'accès difficile à des financements externes, le poids des contraintes administratives et celui des charges fiscales et sociales constituent, de manière récurrente, les principaux obstacles ressentis par les chefs d'entreprises et singulièrement par les responsables de très petites entreprises. De même, afin de situer les mesures d'aides au PME dans un contexte macroéconomique, il apparaît primordial d'expliciter au mieux le concours des PME à la croissance et à la création d'emplois. Les enquêtes SINE, citées par la Cour des Comptes, mettent en évidence que les PME nouvellement créées emploient, au terme de trois ou cinq ans d'existence, davantage de personnes qu'au moment de leur création, et ce en dépit de la disparition de certaines d'entre elles et du renouvellement d'une partie des personnes qu'elles emploient. Dans ce contexte, la mise en place de politiques de soutien ciblées sur les PME trouve toute sa place en France, comme c'est également le cas chez nos partenaires européens.

Le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales partage le constat fait par la Cour d'une difficulté à chiffrer précisément chacune des aides relevées dans le rapport. Cette difficulté repose sur la nature nécessairement diverse d'aides portant sur toutes les caractéristiques d'une activité économique (fiscalité, protection sociale, obligations réglementaires, ...). Elle est également liée pour une part importante à la difficulté de chiffrer des mesures d'allégements, dont l'estimation ne peut reposer que sur des hypothèses pro forma. A cet égard, il convient de préciser que, si les entreprises de plus petite taille sont parfois soumises à des obligations moins fortes que les autres (fiscalité, obligations sociales ou liées au code du travail), il s'agit moins de mesures d'aides aux PME en tant que tel que de modalités d'application différenciées d'un dispositif plus large, avec la mise en place

de « tranches » ou de « seuils » permettant de prendre en compte de manière pertinente la taille des acteurs économiques. En tout état de cause, il conviendra à l'avenir, comme le souligne la Cour, de distinguer plus clairement les dispositifs bénéficiant aux PME de ceux bénéficiant aux plus grandes entreprises.

La Cour craint que le recours aux allégements plus qu'à la dépense budgétaire, d'une part, et la mise en place de mesures nouvelles en dehors des lois de finance, d'autre part, ne conduise à l'inflation de mesures non coordonnées et à un manque de pilotage global des politiques publiques en faveur des PME. Le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales place également dans ses priorités la coordination générale et la mise en cohérence de ces politiques. Ainsi, quel que soit le support juridique, les mesures fiscales et leur coût sont à présent recensés chaque année sous une forme synthétique. En effet, les mesures fiscales, et notamment celles relevant de la loi pour l'initiative économique de 2003, sont, depuis le 1er janvier 2006, date de la mise en œuvre de la LOLF, présentées chaque année, outre dans le tome II de l'annexe au PLF intitulée « Evaluation des voies et moyens », dans le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Développement et régulation économique », plus précisément au sein du programme 134 « Développement des entreprises ». Quant au souci de la Cour de privilégier les mesures budgétaires sur les mesures fiscales, il convient de signaler que, si les dotations budgétaires accordées au groupe OSEO pour intervenir directement en faveur des PME ont en effet été très largement augmentées, le Gouvernement souhaite néanmoins maintenir une politique de réduction des prélèvements obligatoires, en vue de conforter la compétitivité des entreprises françaises dans un contexte de forte concurrence internationale.

Par ailleurs, le Gouvernement partage l'analyse de la Cour sur la nécessité d'une réévaluation régulière des mesures. Aussi présente-t-il régulièrement, en loi de finances, des ajustements des dispositifs existants en fonction des évolutions mesurées. Il conserve cependant le souci d'éviter la multiplication des mesures et des critères, qui pourraient rendre illisibles et inapplicables les politiques menées. A cet égard, il souhaite conserver un équilibre entre la mise en place de mesures simples et générales, et un juste ciblage de certains dispositifs par l'introduction de critères précis. Il importe en effet de ne pas minimiser la grande hétérogénéité des PME; qui justifie souvent des dispositifs spécifiques et des actions segmentées pour éviter les effets d'aubaine et ajuster les mesures de soutien.

La Cour souligne la nécessité d'asseoir les dispositions en faveur des PME sur des études d'impact préalables. Le Gouvernement s'accorde sur l'importance de telles études qui devront être menées de manière plus systématique et précise. C'est dans ce souci que le ministère chargé des PME a, dans le cadre de la préparation de la dernière loi en faveur des PME, mis en place une large concertation avec l'ensemble des acteurs de la vie économique concernés par les mesures envisagées, sous forme de groupes de

travail dont les rapports ont directement inspiré le projet de loi. Plus récemment, les mesures décidées en faveur des PME à fort potentiel de croissance se sont inspirées des rapports publiés en 2006 sur le sujet, notamment par le Conseil d'analyse économique, mais également par de nombreux organismes ou fédérations professionnelles. Cet effort d'analyse préalable doit être poursuivi et développé.

De même, la Cour des comptes souligne l'importance d'évaluations ex post des mesures. Là encore, le Gouvernement souhaite en effet développer et rendre plus systématiques ces études, même s'il semble encore prématuré aujourd'hui de vouloir faire un bilan de mesures encore trop récentes, qui ne peuvent être valablement analysées qu'avec un recul de trois voire cinq ans. Quelques grandes tendances peuvent néanmoins être dégagées en ce qui concerne le soutien à la création ou à la transmission d'entreprise, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises, l'aide au recrutement, ou la réduction des prélèvements sociaux et fiscaux.

En ce qui concerne les créations d'entreprises, les premiers effets observables sont ceux du nombre des entreprises nouvelles créées chaque année, qui a connu une augmentation de 33% depuis 2002, ce qui témoigne du succès des politiques menées depuis cette date et de la vigueur de l'initiative économique dans le secteur marchand. Parallèlement, ni les défaillances d'entreprises ni les cessations d'activité n'ont connu d'augmentation significative sur la même période. Les entreprises nouvellement créées n'apparaissent donc pas plus fragiles que celles créées précédemment.

En matière de transmission d'entreprises, les mesures sont plus récentes et commencent juste à porter leurs fruits. Il convient néanmoins de mentionner que si la Cour a relevé principalement les mesures fiscales, le gouvernement a mis en place un dispositif plus large d'accompagnement de la reprise des entreprises. Ce dispositif s'appuie notamment sur l'instauration dans la dernière loi en faveur des PME d'un dispositif de tutorat permettant au cédant d'accompagner le repreneur, dispositif incité par la mise en place d'une prime de transmission. Afin d'offrir un accompagnement financier au repreneur d'entreprise, OSEO propose en outre des financements adaptés, en complément des offres mises en place ces dernières années par le secteur bancaire. Par ailleurs, afin de fluidifier le marché de la transmission, OSEO a ouvert récemment, à la demande du Gouvernement, un portail de recensement des offres de cession et de reprise regroupant la plupart des offres disponibles en ligne. Ce dispositif complète ainsi les actions de sensibilisation, d'information et de formation mises en place localement dans les chambres consulaires avec le soutien de l'Etat. Une étude quantitative permettant de mieux connaître le comportement des chefs d'entreprise lors de la transmission a été commandée par le ministère en charge des PME et devrait permettre de préciser ces mesures.

Les aides ciblées sur les chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise sont, comme le souligne la Cour, efficaces puisque près d'un tiers des créations d'entreprises sont le fait d'anciens chômeurs, appuyés la plupart du temps par l'ACCRE (aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises). Ces entreprises ne sont pas plus fragiles que la moyenne des entreprises créées en France, et permettent donc un retour à l'emploi stable pour de nombreux chômeurs.

Pour ce qui concerne les mesures destinées à faciliter le recrutement de salariés, le Gouvernement a tenu à simplifier la législation prévoyant de nombreux seuils d'effectifs à partir desquels les entreprises sont soumises à de nouvelles obligations tenant au droit commercial, au droit fiscal, au droit public économique et au droit social. Il s'est également attaché à réduire fortement les obligations liées au franchissement de certains de ces seuils, notamment celui de 10 salariés, en mettant en place des dispositifs de lissage progressif entre 10 et 20 salariés. Ces mesures du plan d'urgence pour l'emploi décidées en août 2005 ont été accompagnées de la création du Contrat nouvelles embauches, qui permet de simplifier les modalités de rupture de contrat dans les très petites entreprises tout en apportant dans ce cas des garanties renforcées au salarié. Ce nouveau contrat a permis l'embauche de plus de 700 000 salariés depuis août 2005, dont 10% de créations postes qui n'auraient jamais été décidées sans cette mesure. Il n'a pas donné lieu par ailleurs à une augmentation significative des contentieux entre employeurs et salariés.

S'agissant des exonérations fiscales ou sociales, l'évaluation a largement consisté jusqu'à présent à chiffrer les pertes de recettes pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale. La mise en place d'une véritable culture d'objectifs doit aussi permettre d'évaluer « l'effet retour » à terme pour les comptes fiscaux et sociaux de ces exonérations. Dans cette perspective, le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales souhaite mettre en place en 2007 une méthodologie d'évaluation de l'impact macro-économique des aides accordées aux entreprises en termes de retour sur recettes publiques à court et moyen terme. Ce projet dont le cahier des charges est en cours d'élaboration va permettre d'évaluer dans quelles mesures certaines formes d'aides aux très petites entreprises (principalement sous forme fiscales et sociales) sont génératrices à court terme de pertes de recettes publiques, mais par ailleurs de recettes supplémentaires à moyen terme du fait de leur impact macro-économique (création ou développement des entreprises, pérennisation des activités, créations d'emplois, etc.)

Enfin, la Cour souligne, au-delà des évaluations quantitatives, la nécessité d'une meilleure coordination entre acteurs du soutien aux PME. La concertation entre les différents acteurs doit en effet être poursuivie afin d'accroître la lisibilité des mesures et la bonne coordination des interventions de l'Etat avec celles des collectivités territoriales. La

constitution du groupe OSEO à partir de trois entités publiques est un bon exemple de cette logique de coordination autour du soutien aux PME dans leur croissance. L'APCE, Agence pour la création d'entreprise, qui intervient plus largement pour la création de toute entreprise, a organisé ses programmes en coordination avec ceux d'OSEO, en mutualisant les moyens mis en œuvre sur les segments communs (partage des tâches et mise en commun des résultats, co-pilotage de projets, etc.). Au niveau territorial, les actions sont portées d'une part par les collectivités locales et les chambres consulaires pour l'action publique, et d'autre part par des réseaux associatifs d'inspiration privée, parfois soutenus par les pouvoirs publics, et pouvant même dans certains cas bénéficier d'une délégation de gestion de certains dispositifs. Afin d'éviter un morcellement de l'action territoriale, l'APCE a mis en place un Comité de synergie de ces réseaux pour rendre plus complémentaires et concertées leurs actions. A titre expérimental et en soutien des organismes territoriaux, elle conduit des programmes de coordination locale des acteurs et dispositifs de soutien à la création d'entreprise, comme par exemple le programme régional mis en place dans la région Nord-Pas de Calais, ou encore l'expérimentation de maisons de la création d'entreprises dans les quartiers en difficulté. Cette mise en œuvre d'action de coordination sous forme d'expérimentation doit être encouragée, et pourrait ensuite permettre une généralisation des programmes dont l'expérimentation a montré la pertinence.

- o -

L'étude menée par la Cour des comptes, sous l'angle exclusif de la dépense publique, s'avère précieuse en termes d'analyses et de recommandations, et devrait largement contribuer aux prochaines améliorations du dispositif de soutien aux PME. Il convient cependant de mettre en valeur le fait que les dispositifs d'aides aux PME sont avant tout des investissements dans l'essor économique des entreprises et donc du pays, en même temps que des substituts à d'autres politiques publiques plus coûteuses, comme celle d'indemnisation du chômage. Les PME génèrent la majeure partie des nouveaux emplois en France, et la majorité de la richesse économique produite.

Compte tenu des emplois et des ressources fiscales et sociales créées par les entreprises aidées par l'Etat, une approche en termes de rentabilité économique et sociale apparaît donc nécessaire et indissociable d'une approche comptable stricto sensu. Si cette approche générale dépasse le cadre de compétences du seul ministère en charge des PME, celui-ci continuera néanmoins à soutenir très concrètement le développement d'une telle approche qu'il espère vivement voir entièrement opérationnelle dans les toutes prochaines années.

Le crédit d'impôt recherche

PRESENTATION

La Cour a examiné le crédit d'impôt recherche destiné à inciter les entreprises à développer leurs activités de recherche.

Il a été mis en place en 1983 suite au constat que la recherche en France était faible par rapport celle de ses principaux concurrents.

Le crédit d'impôt recherche consiste à permettre aux entreprises qui effectuent des dépenses de recherche éligibles d'obtenir une créance fiscale sur l'Etat dont le montant dépend de l'importance des dépenses de recherche réalisées. La créance est en principe utilisée par l'entreprise pour payer l'impôt sur les bénéfices dont elle est redevable mais elle peut aussi lui être remboursée au terme d'un délai de trois ans si son montant se révèle supérieur à celui de l'impôt sur les bénéfices dû au titre de la même période.

A l'origine, le crédit d'impôt était uniquement calculé au taux de 50 %, et dans la limite de 450 000 €, sur la différence constatée entre le total dépenses de recherche éligibles supportées au cours de l'année et le montant correspondant à la moyenne actualisée des mêmes dépenses réalisées au cours des deux années précédentes.

Au cours du temps, le dispositif a été progressivement élargi et amélioré : de nouvelles dépenses de recherche sont devenues éligibles ; les conditions d'option ont été modifiées et le plafond fortement augmenté.

Malgré ces améliorations, le mécanisme fondé uniquement sur une augmentation des dépenses a montré ses limites. Les entreprises qui ne pouvaient continuer d'accroître année après année leurs dépenses de recherche s'en sont trouvées exclues.

Pour remédier à cette situation qui n'était pas satisfaisante, le régime a été aménagé à compter de 2004. Le crédit d'impôt dit « en accroissement » a été complété d'une partie calculée en volume : il s'est décomposé en une part égale à 45% de l'accroissement des dépenses de recherche éligibles et en une part égale à 5% de la totalité des mêmes dépenses. A compter de 2006, ces deux parts sont respectivement de 40% et 10%.

Cette réforme a permis à bon nombre d'entreprises de bénéficier à nouveau du crédit d'impôt. Elle s'est logiquement traduite par un quasi doublement du coût pour l'Etat de la créance de crédit d'impôt recherche qui est de 890 M€ pour 2004. L'accroissement du coût budgétaire devrait se poursuivre avec le passage à 10 % de la part calculée en fonction du volume et, le cas échéant, avec l'augmentation ultérieure de cette part (le chiffre de 20% a été évoqué lors du débat parlementaire).

I - Les incitations publiques à la recherche

A - Une politique d'aide très répandue

1 - L'aide publique existe dans tous les pays

Il est généralement admis que les dépenses de recherche et développement constituent un atout essentiel pour assurer le développement des entreprises dans un contexte de forte concurrence internationale. C'est sans doute pourquoi, pratiquement, tous les pays ont instauré des aides publiques à la recherche et notamment sous forme de dépense fiscale. En Europe, où le niveau de la recherche, en pourcentage de PIB, est relativement faible par rapport à celui constaté, par exemple, aux Etats-Unis ou au Japon, la quasi-totalité des pays ont instauré des mécanismes d'incitation fiscale, comparables au crédit d'impôt recherche.

Au cours de la dernière décennie, le pourcentage de PIB des dépenses de recherche en France s'est situé nettement au-dessus de la moyenne européenne mais en dessous de celui du Japon, des Etats-Unis et de l'Allemagne.

L'évolution globale au cours des premières années 2000 est plutôt positive. La dépense de recherche et développement qui était de 32 887 M€ en 2001 est passée à 34 527 M€ en 2002 (+5%) atteignant 2,20 % du PIB. Pour 2003, la dépense est de 34 569 M€ (+0,1%) et, pour 2004, de 35 648 M€ (+3,1%). Mais cette progression, déjà insuffisante, est largement due à la dépense publique (qui s'élève à 0,80% du PIB, soit 13 326 M€) alors que les dépenses de recherche des entreprises (1,34% du PIB, soit 22 322 M€) ont continué à baisser.

Mais en 2004, la France ne consacrait plus que 2,14% de son PIB à la recherche.

Ce constat a pu justifier une forte intervention publique en faveur de la recherche dont le crédit d'impôt recherche ne représente toutefois qu'une faible part.

2 - L'aide à la recherche s'inscrit comme un des objectifs européens essentiels qui a été réaffirmé par l'Union européenne au sommet de Barcelone.

Afin de satisfaire à l'objectif de « renforcement des bases scientifiques et technologiques » prévu par le traité, les Etats européens sont incités à mettre en œuvre des politiques publiques favorables au développement de la recherche. Ainsi, l'intervention publique a été encouragée par le Conseil de Barcelone. Il a fixé comme objectif que les dépenses de recherche représentent 3% du PIB à l'horizon 2010. Il s'agit d'un objectif ambitieux au vu des données statistiques fournies en mars 2005 par Eurostat, selon lesquelles la part des dépenses de recherche dans l'Union n'était que de 1,93 % du PIB. Il tient compte du fait que depuis les années 1990, l'écart constaté avec les Etats-Unis a continué de se creuser. Pour sa part, la France a mis en place un plan d'intervention global en faveur de la recherche comportant, notamment, la création des pôles de compétitivité, l'adoption du statut de la jeune entreprise innovante et la réforme du crédit d'impôt recherche.

Comparaison internationale de l'évolution de l'effort de recherche entre 1991 et 2001

	DIRD/PIB (%)				DIRD/habitants France = base 100		
	1991	**1996**	**2000**	**2001**	**1991**	**2000**	**2001**
Etats-Unis	2,72	2,54	2,72	2,82	149	186	169
Japon	2,93	2,83	2,98	3,09	134	149	139
Allemagne	2,53	2,26	2,49	2,49	104	124	111
France	**2,37**	**2,3**	**2,22**	**2,23**	**100**	**100**	**100**
Canada	1,59	1,7	1,84	1,9	70	99	104
Royaume –Uni	2,07	1,92	1,85	1,9	77	87	85
Italie	1,23	1,01	1,07	-	50	-	46
Pays-Bas	1,97	2,01	1,94	-	79	-	90
Suède	2,79	3,67	3,65	4,27	114	-	189
Union européenne	1,9	1,8	1,89	1,93	73	86	83

En 2003, le pourcentage de la dépense intérieure de recherche et développement par rapport au PIB est de 2,18% pour la France, de 1,85% pour l'Union européenne et de 2,6% pour les Etats-Unis.

B - Le choix de la dépense fiscale

Les dépenses fiscales sont définies comme « les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allégement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit français ».

Les aides publiques à la recherche peuvent s'effectuer, soit sous la forme de subventions soit sous la forme d'une dépense fiscale. Ces deux formes d'aides peuvent se cumuler.

La France a fait le choix d'une forte dépense fiscale et a instauré, de longue date, le crédit d'impôt recherche comme l'ont fait pratiquement tous les pays de l'Union, à l'exception notamment de la Finlande et de l'Allemagne qui n'ont pas retenu de dispositifs analogues principalement parce qu'ils ont fait le choix d'un faible taux d'impôt sur les sociétés. Il s'agit généralement pour les autres pays d'un dispositif de crédit d'impôt en volume adapté aux règles fiscales propres de chacun d'eux. Si les mécanismes mis en place ne sont pas identiques, ils relèvent tous d'une même conception qui privilégie la dépense fiscale ciblée par rapport à la subvention. Le même choix a été fait aux Etats-Unis, au Canada, au Japon, et encore en Chine.

La dépense fiscale est considérée, notamment lorsque le taux de l'impôt sur les sociétés est élevé, comme le moyen le mieux adapté pour aider la recherche des entreprises comme l'indiquait l'analyse fournie par le tableau de bord européen de l'innovation d'octobre 2001[56]. Celui-ci indiquait notamment « que les incitations fiscales étaient les moyens privilégiés pour les gouvernements désireux d'encourager les dépenses d'innovation dans l'ensemble de l'économie ».

Malgré les effets d'aubaine inévitables on admet généralement que la dépense fiscale, et singulièrement le crédit d'impôt recherche, permet d'atteindre les objectifs poursuivis dans des conditions satisfaisantes[57] dès lors que ce sont les entreprises elles-mêmes qui déterminent le montant de l'aide fiscale selon un dispositif leur faisant supporter la part essentielle des dépenses de recherche. Dans la version 2004 du crédit d'impôt, les entreprises supportent encore en moyenne 92,3% de leurs dépenses de recherche. Même si cette charge est appelée à diminuer, elle est d'un niveau suffisamment élevé pour contenir globalement le risque de financement de dépenses inutiles par le crédit d'impôt.

56) Le Tableau de bord européen de l'innovation (TBEI) a été élaboré à la demande du Conseil européen de Lisbonne de 2000. Il se concentre sur l'innovation de haute technologie et fournit des indicateurs permettant de suivre les progrès accomplis par l'UE pour atteindre l'objectif de Lisbonne de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde dans les dix prochaines années.
TBEI 2001 SEC (2001) 1414

57) Telles ont été les conclusions convergentes des études menées par le Parlement et le Conseil des impôts

II - La mise en œuvre du crédit d'impôt recherche

A - Les difficultés rencontrées

1 - L'exclusion des activités non commerciales

Le crédit d'impôt recherche bénéficie à toutes les entreprises qui effectuent des dépenses de recherche éligibles et qui exercent une activité professionnelle qualifiée industrielle, commerciale, artisanale ou agricole. Seules, et depuis l'origine, les activités professionnelles qualifiées non commerciales en sont exclues. Cette exclusion, liée à la nature de l'activité de l'entreprise et non à la nature des dépenses de recherche engagées, crée une insécurité juridique sans doute inutile. En effet, la frontière entre la qualification fiscale d'une activité commerciale et celle d'une activité non commerciale est dans certains cas difficile à déterminer, comme le montrent les nombreux litiges portés devant les juridictions administratives. Aussi, cette exclusion qui risque de conduire à la remise en cause de crédits d'impôt correspondant pourtant de véritables dépenses de recherche, ne semble pas justifiée et devrait être supprimée. Le ministère de la recherche et de la technologie est favorable à cette suppression sur laquelle la direction générale des impôts est réservée.[58]

2 - Le contrôle de l'affectation à la recherche des dépenses

L'assiette du crédit d'impôt recherche est strictement délimitée. Elle est constituée des seules dépenses de recherche fondamentale, de recherche appliquée et de développement expérimental. Chacune de ces catégories de dépenses est définie selon des critères juridiques et techniques précis que doivent respecter les entreprises.

58 Une décision du Conseil d'Etat vient d'ailleurs d'infirmer partiellement la doctrine administrative en décidant « qu'une société commerciale exerçant une activité non commerciale peut bénéficier du crédit d'impôt recherche » (CE du 7-7-2006 n° 270 899).

Aussi, le contrôle du crédit d'impôt recherche par la direction générale des impôts est particulièrement difficile. Celle-ci est peu armée pour apprécier, et éventuellement contester, la qualification de dépenses de recherche de certaines dépenses, dès lors qu'elle doit juger de critères davantage technologiques que fiscaux.

Pour résoudre cette difficulté et sécuriser le dispositif, la loi a prévu, tout en laissant à l'administration fiscale la responsabilité juridique du contrôle, la possibilité d'un recours à l'expertise des agents du ministère de la recherche et de la technologie. Ces derniers, dont les interventions sont fréquentes, sont habilités à vérifier la réalité de l'affectation à la recherche des dépenses prises en compte par l'entreprise.

Les avis des experts du ministère de la recherche et de la technologie sont transmis à l'administration fiscale mais ne sont pas communiqués à l'entreprise contrôlée. De ce fait, ils échappent au débat oral et contradictoire caractérisant la procédure de contrôle fiscal. La jurisprudence du Conseil d'Etat exige toutefois de l'administration fiscale qu'elle reproduise, dans les documents transmis à l'entreprise, les passages essentiels des avis lorsque ceux-ci fondent une rectification.

La place des avis des experts du ministère de la recherche et de la technologie dans la procédure de contrôle du crédit d'impôt recherche devrait être clarifiée et formalisée soit par un protocole conclu entre les deux administrations, soit par une disposition législative.

3 - L'instabilité du régime du crédit d'impôt recherche

Le régime du crédit d'impôt recherche, qui était à l'origine un régime temporaire et optionnel, est devenu un dispositif permanent. Le champ et les montants des dépenses éligibles ont été très souvent modifiés. Les modalités d'utilisation des crédits d'impôt et de prise en compte des crédits négatifs ont été adaptées et améliorées. Le mécanisme lui-même a beaucoup évolué.

Ces évolutions, qui allaient toutes dans un sens favorable aux entreprises, ont rendu sa compréhension difficile. S'ajoutent des incertitudes liées à la nature des activités exercées et à la qualification des dépenses de recherche. L'ensemble a probablement constitué un frein à l'utilisation maximale du mécanisme, notamment par les petites et moyennes entreprises.

B - Des pratiques contestables

1 - Les règles de limitation du montant de crédit d'impôt

Le montant maximum du crédit d'impôt par entreprise fixé à 450 000 € en 1983, a été porté à 6,1 M€ en 1991 puis à 8 M€ en 2004 et enfin à 10 M€ à compter de 2006. Ces plafonds n'ont pas constitué une contrainte pour les entreprises PME-PMI, qui ne les ont pratiquement jamais atteints.

En revanche, les très grandes entreprises et, particulièrement celles faisant partie de groupes qui effectuent d'importantes dépenses de recherche, se sont quelquefois trouvées en situation de dépassement du seuil fixé.

Certaines de ces entreprises ont alors élaboré des « montages fiscaux » pour contourner la limite et obtenir des crédits d'impôt pour des montants supérieurs. Elles ont eu recours pour ce faire à des mécanismes reposant sur la multiplication des entités susceptibles de bénéficier chacune d'un maximum de crédit d'impôt. L'importance et le développement de tels procédés d'optimisation fiscale ont nécessité la modification de la loi pour y mettre fin.

2 - Les modalités de prise en compte des avances remboursables

Pour éviter un double financement public d'une même dépense de recherche, les subventions publiques perçues par les entreprises viennent en diminution de l'assiette du crédit d'impôt recherche au titre de l'année de sa perception. Cette disposition ne s'applique qu'aux véritables subventions. Elle ne s'applique pas aux avances remboursables qui ne sont pas des subventions publiques mais qui peuvent le devenir en cas d'échec du projet ayant bénéficié de ces avances et de ce fait ne sont plus remboursables.

Ainsi, les subventions publiques viennent diminuer l'assiette du crédit d'impôt au titre de l'année de leur attribution et les avances devenues non remboursables ne viennent en diminution de cette assiette qu'au titre de l'année au cours de laquelle le principe du non remboursement est constaté de manière définitive.

A défaut d'un suivi précis des conditions de remboursement des dites avances,[59] il est arrivé que certaines d'entre elles ne soient jamais prises en compte pour diminuer l'assiette du crédit d'impôt recherche, ou qu'alors elles viennent la diminuer à un moment où l'entreprise dispose de crédits négatifs. Dans de tels cas, l'entreprise bénéficie d'un cumul de fait de l'avantage du crédit d'impôt recherche et de la subvention publique.

Le risque de double emploi serait supprimé s'il était décidé d'exclure de l'assiette du crédit d'impôt les avances remboursables au titre de l'année de leur attribution, comme les subventions, et de les retenir pour le calcul du crédit d'impôt l'année de remboursement effectif.

C - La nouvelle formule du crédit d'impôt

1 - Les défauts d'un crédit d'impôt recherche calculé uniquement en accroissement

Au début des années 2000, le mécanisme du crédit d'impôt en accroissement a montré ses limites. Moins d'entreprises en bénéficiaient réellement et pour des montants qui diminuaient. Cette évolution résultait de la conception même d'un crédit d'impôt adossé uniquement à l'accroissement des dépenses éligibles. Conception qui favorise, pour un temps limité, les entreprises réalisant pour la première fois des dépenses de recherche et celles qui peuvent les accroître systématiquement et exclut celles dont les dépenses de recherche stagnent ou diminuent. En effet, ces dernière entreprises, dont la situation fait « apparaître un crédit d'impôt négatif », ne peuvent retrouver un intérêt dans l'application du dispositif qu'après avoir augmenté leurs dépenses dans des proportions telles qu'elles puissent leur permettre de compenser d'abord les crédits négatifs et d'espérer retrouver une situation positive. A défaut d'espérer se retrouver dans une telle situation, les entreprises qui ne trouvent plus d'avantage au régime en sortent.

Le dispositif en accroissement ne favorise que les entreprises qui effectuent des dépenses de recherche de manière ponctuelle ou cyclique, et plus particulièrement les PME. Le crédit d'impôt en volume bénéficie davantage aux entreprises qui réalisent des dépenses de recherche de manière permanente.

59) Comme l'ont montré les contrôles de la Cour des avances remboursables en matière d'innovation

Ainsi, le nombre d'entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt avait été divisé par deux au cours de la dernière décennie, passant de 7370 en 1990 à 2757 en 2003 ; parmi les 5833 entreprises qui avaient souscrit au titre de l'année 2003 une déclaration de crédit d'impôt, seulement 2757 avaient un crédit positif, pour un montant cumulé de 428 M€.

Les faiblesses du régime en accroissement sont connues et relevées par certaines études. Les travaux réalisés par des experts indépendants pour la Commission européenne ont montré que les systèmes les plus efficaces pour stimuler les efforts de recherche, notamment en période de récession économique, étaient fondés sur le volume des dépenses engagées et non sur leur simple accroissement, et ce bien que le coût budgétaire en soit plus élevé. Une même conclusion apparaît dans l'analyse fournie par le tableau de bord européen de l'innovation d'octobre 2001 précité. Celui-ci précise que les incitations fiscales en volume offrent une plus grande facilité de mise en œuvre, de fonctionnement, de compréhension et de calcul pour les entreprises. Parallèlement, les études menées par le Parlement et par le Conseil des impôts ont souligné la nécessité d'améliorer le régime uniquement fondé sur l'accroissement des dépenses de recherche.

2 - Le coût du crédit d'impôt en volume

A compter de 2004, le crédit d'impôt en accroissement a été complété par un crédit d'impôt en volume. La part en volume a d'abord été de 5% puis a été portée à 10% des dépenses de recherche éligibles supportées par les entreprises. Le pourcentage de cette part devrait encore s'accroître au cours des prochaines années.

La prise en compte d'une part du crédit d'impôt calculée sur le volume des dépenses a donné des résultats immédiats et la régression constatée quant aux nombres des entreprises bénéficiant de l'aide fiscale et quant aux montants des crédits sollicités a été stoppée. Dès 2004, le nombre des entreprises bénéficiaires est remonté à 6369 (avec 370 entreprises nouvelles déclarantes) et le montant de crédit d'impôt recherche s'est élevé à 890 M€, dont 460 M€ correspondant à la part en volume.

Les entreprises ayant sollicité un crédit d'impôt recherche au titre de cette année 2004 ont déclaré avoir supporté 11,6 Md€ de dépenses de recherche, ce qui donne un taux de couverture des dépenses de moins de 8% par le crédit d'impôt. Ce taux devrait sensiblement augmenter avec le passage de la part en volume à 10 %.

La contrepartie budgétaire de la réforme est particulièrement élevée puisque la créance fiscale a pratiquement doublé et devrait encore s'accroître jusqu'en 2010. Toute éventuelle augmentation de 5 points de la part en volume devrait, toutes choses égales par ailleurs, accroître d'environ 450 M€ la créance de crédit d'impôt.

Au plan budgétaire, il faut rappeler que la « créance fiscale » doit être différenciée de la « dépense fiscale ». L'évaluation de la dépense fiscale tient compte des modalités d'utilisation par les entreprises de la créance de crédit d'impôt. L'utilisation de la créance peut conduire à un étalement sur une période de quatre ans. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2006, au sein du programme 172 intitulé « orientation et pilotage de la recherche », la créance de crédit d'impôt recherche était évaluée pour 2004 à 1 milliard d'euros en raison de l'instauration d'une part en volume, alors que la dépense fiscale était évaluée aux montants suivants : 480 M€ pour 2004, 730 M€ pour 2005 et 760 M€ pour 2006.

Evolution de la créance de crédit d'impôt recherche

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Montant de la créance de CIR	529	519	489	428	890	900*

*valeur estimée (le chiffre réel serait plus proche de 910 M€)

Source : Cour des comptes d'après les données des ministères des finances et de la recherche.

Le coût budgétaire du crédit d'impôt recherche incite à développer les moyens d'évaluation de ses effets sur l'évolution de la recherche des entreprises. De telles évaluations, comme toutes celles concernant les dépenses fiscales, sont sans doute difficiles et délicates à mener et à interpréter. Il s'agit en effet d'apprécier le comportement des entreprises en matière de recherche en l'absence d'aide fiscale et d'en évaluer les conséquences. Les premières études menées pour le compte du ministère de la recherche et de la technologie tendent à montrer l'efficacité de cette forme d'aide fiscale. Elles devraient être poursuivies et approfondies.

III - La répartition du crédit d'impôt recherche

A - La concentration de l'aide

Les entreprises qui sollicitent le crédit d'impôt recherche sont celles qui ont des obligations et des projets de recherche nécessaires à leur développement. On trouve ces entreprises dans les secteurs de l'électricité et de l'électronique qui engage 22% des dépenses de recherche totales, de l'automobile (17%), du conseil (17%), de la pharmacie (8%) et de la construction navale, aéronautique et ferroviaire (6%).

Les montants des crédits d'impôt revenant aux entreprises de chacun de ces secteurs ne sont pas proportionnels aux dépenses de recherche réalisées par chacun d'entre eux. En 2003, le secteur de l'industrie électrique et électronique représente 22,4% des dépenses de recherche engagées en France et bénéficie de 15,7% du montant total du crédit d'impôt recherche. Le secteur de l'automobile qui engage 17,5 % des dépenses de recherche reçoit seulement 1,7% du crédit d'impôt recherche, ce qui correspond à un taux de couverture de 0,4% de ses dépenses de recherche ; le secteur de la pharmacie représente 7,7% des dépenses de recherche engagées et reçoit 3,3% du crédit d'impôt recherche, ce qui correspond à un taux de couverture des dépenses de recherche de 1,6 %.

Pour ces trois secteurs industriels, le montant du crédit d'impôt qui leur revient couvre une faible part des dépenses de recherche et développement qu'ils engagent. Ce constat illustre le fait qu'un crédit d'impôt, pour l'essentiel encore calé sur l'accroissement des dépenses, ne constitue qu'une aide limitée, même dans des secteurs pour lesquels la recherche constitue une activité réelle et indispensable pour assurer le développement des entreprises.

Répartition du CIR, en 2003, pour les cinq secteurs qui effectuent le plus de dépenses de recherche et pour les cinq secteurs qui en effectuent le moins

	ENTREPRISES		DEPENSES 2003		Crédit d'Impôt Recherche		
Secteurs d'activités	Nombre de déclarants	%	Dépenses de R&D (en M€)	%	Montant du CIR (en M€)	%	CIR/ dépenses
Industrie électrique et électronique	669	11,5%	2 528,60	22,4%	67,20	15,7%	2,7%
Industrie automobile	96	1,6%	1 974,57	17,5%	7,49	1,7%	0,4%
Conseil et assistance aux entreprises *	813	13,9%	1 521,18	13,5%	150,12	35,0%	9,9%
Pharmacie, parfumerie et entretien	194	3,3%	867,88	7,7%	14,25	3,3%	1,6%
Construction navale, aéronautique et ferroviaire	61	1,0%	673,43	6,0%	4,96	1,2%	0,7%
Bâtiment, travaux publics	158	2,7%	44,48	0,4%	1,41	0,3%	3,2%
Industries du bois et du papier	76	1,3%	40,09	0,4%	1,11	0,3%	2,8%
Agriculture, sylviculture, pêche	41	0,7%	39,99	0,4%	0,72	0,2%	1,8%
Services de transport	6	0,1%	5,78	0,1%	0,29	0,1%	4,9%
Edition, imprimerie, reproduction	30	0,5%	3,81	0,03%	0,82	0,2%	21,7%

* *non compris conseil et assistance en informatique*

Désormais, avec la possibilité offerte à toutes les entreprises d'obtenir un crédit d'impôt recherche sans engagement d'accroissement des dépenses, celui-ci devrait se diffuser plus largement et accroître de manière significative le pourcentage du crédit d'impôt par rapport au montant des dépenses de recherche, tout en restant limité.

B - La place des PME-PMI

Bien qu'aucune disposition légale ne prévoie que le crédit recherche doive par priorité concerner les petites et moyennes entreprises, il a été présenté par les pouvoirs publics comme leur étant principalement destiné. L'existence d'un montant maximum de crédit d'impôt, à l'origine faible, induisait cette option. Par ailleurs, l'extension du crédit d'impôt à certaines dépenses, telles que l'embauche de jeunes docteurs et l'amélioration des conditions de prise en compte des dépenses de sous-traitance publique ou privée, favorise cette catégorie d'entreprises qui ne disposent pas d'un département de recherche et développement.

Toutefois, les statistiques présentant la répartition du crédit d'impôt entre les secteurs d'activité et entre les catégories d'entreprises apparaissent insuffisantes.

Ainsi, le secteur dit « du conseil » est mal défini, puisque cette qualification est notamment attribuée aux sociétés mères des groupes, alors que celles-ci devraient normalement être rattachées à l'activité exercée par le groupe.

Par ailleurs, la répartition du crédit d'impôt entre les catégories d'entreprises ne prend en compte que le nombre de salariés. Ce critère conduit, sans doute, à surestimer la part revenant réellement aux petites et moyennes entreprises. Le seul critère du nombre de salariés est trop simplificateur pour permettre de connaître réellement la part du crédit d'impôt recherche qui revient aux véritables PME et PMI qui ne font pas partie d'un groupe.

Le ministère de la recherche et de la technologie dispose de données lui permettant de savoir si une société déposant une déclaration de crédit d'impôt appartient ou non à un groupe. Ces informations sont toutefois insuffisantes pour mesurer la part réelle de crédit d'impôt qui revient aux véritables petites et moyennes entreprises, que l'on peut caractériser par le fait que leur capital est détenu majoritairement par des personnes physiques y exerçant leur activité.

Répartition du crédit d'impôt recherche entre les entreprises, en fonction du nombre de salariés

Tranche D'effectifs**2004**	Entreprises sollicitant le CIR		Dépenses de R&D		CIR perçu	
	Nombre	%	Montant M€	%	Montant M€	%
1 à 50	3 402	53%	969	8%	182	20%
51 à 250	1 356	21%	929	8%	119	13%
251 à 500	410	6%	1 792	15%	121	14%
500 à 2000	414	7%	2 115	18%	174	20%
Plus de 2000 Salariés	140	2%	5 455	47%	253	28%
Non renseigné	647	10%	340	3%	40	5%
TOTAL	**6 369**	**100%**	**11 600**	**100%**	**890**	**100%**

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La Cour a étudié le crédit d'impôt recherche en tant qu'aide fiscale à la recherche au moment où une part de celui-ci est calculée sur le volume total des dépenses, ce qui conduit à une forte augmentation de la créance fiscale déjà constatée qui devrait encore s'accroître à l'avenir.

L'utilisation du crédit d'impôt recherche est sans doute le moyen le plus efficace pour inciter les entreprises à développer les activités de recherche. C'est du moins la conclusion à laquelle semblent aboutir les études disponibles qui apparaissent confortées par le fait que la quasi-totalité des pays ont choisi ce mode d'incitation fiscale correspondant en réalité à une diminution ciblée du taux de l'impôt sur les bénéfices des entreprises.

En contrepartie de son efficacité liée à sa grande diffusion dans les entreprises qui effectuent des dépenses de recherche, cette forme d'aide fiscale a un coût budgétaire d'autant plus élevé que le dispositif, qu'il soit en accroissement ou en volume, fonctionne bien.

Il n'en demeure pas moins que, pour être pleinement efficace, la dépense fiscale doit reposer sur des dispositifs stables dans le temps, simples d'application et faciles de compréhension. Force est de constater que le crédit d'impôt recherche, qui a subi de nombreuses réformes depuis son instauration en 1983 et a donné lieu à de nombreux contentieux, n'a satisfait que très imparfaitement à ces principes, même si les évolutions constatées visaient à répondre aux insuffisances et aux imperfections soulignées par les entreprises.

Aussi la Cour énonce-t-elle plusieurs recommandations.

- Malgré le consensus assez général concernant l'efficacité du crédit d'impôt recherche comme moyen d'intervention publique incitatif à l'accroissement des dépenses de recherche des entreprises, la forte augmentation attendue de son coût budgétaire au cours des prochaines années doit conduire à développer davantage les moyens d'évaluation des effets réels de cette dépense fiscale.

- La sécurité du contrôle du crédit d'impôt recherche pourrait être mieux assurée par le renforcement des procédures d'intervention des agents du ministère de la recherche et de la technologie auprès des agents de la direction générale des impôts. Ces procédures ne sont pas suffisamment formalisées et nécessiteraient une clarification qui pourrait donner lieu à la conclusion d'un protocole entre la direction générale des impôts et la direction de la recherche et de la technologie impliquant éventuellement une intervention législative.

- Pour éviter le risque d'un double emploi entre le crédit d'impôt recherche et la perception d'avances remboursables qui deviendraient de véritables subventions, il conviendrait de déduire les avances remboursables de l'assiette du crédit d'impôt recherche l'année de leur attribution et non l'année au cours de laquelle elles se transforment en véritables subventions.

- Pour mieux connaître les entreprises réellement bénéficiaires du crédit d'impôt recherche et, notamment la part revenant aux « vraies » PME-PMI, il serait nécessaire de disposer de statistiques prenant en compte non seulement le nombre de salariés, mais permettant aussi de connaître, parmi les sociétés bénéficiaires, celles dont le capital est détenu majoritairement par des personnes physiques qui y exercent leur activité.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Vous voudrez bien trouver ci-après la réponse que l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur le « crédit d'impôt recherche » appelle de ma part, s'agissant des recommandations énoncées par la Cour.

1ère recommandation *: « Malgré le consensus assez général concernant l'efficacité du crédit d'impôt recherche comme moyen d'intervention publique incitatif à l'accroissement des dépenses de recherche des entreprises, la forte augmentation attendue de son coût budgétaire au cours des prochaines années doit conduire à développer davantage les moyens d'évaluation des effets réels de cette dépense fiscale ».*

Réponse : Le ministère chargé de la recherche partage avec la Cour la préoccupation de développer l'évaluation des effets du crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR). En témoigne, de longue date, le système de suivi du dispositif qui permet à l'Etat de connaître avec précision les entreprises bénéficiaires, pour quels montants et dans quelles conditions. Le contrôle mis en œuvre conjointement avec les services de la direction générale des impôts, qui repose notamment sur la vérification que les dépenses exposées par les entreprises correspondent bien à des travaux de recherche, s'inscrit dans la même démarche.

Cependant, compte tenu du rôle croissant que le CIR est appelé à jouer dans l'avenir pour inciter les entreprises à accroître leur effort de recherche et développement (R&D), le ministère chargé de la recherche a pris l'initiative d'engager récemment deux études destinées à en améliorer sa connaissance. Ces travaux, complémentaires, reposent à la fois sur l'exploitation de fichiers d'entreprises bénéficiaires et sur celle de données d'entreprises non bénéficiaires.

La première étude a été réalisée en 2005 sous la forme d'une enquête de perception. Ses premiers résultats montrent que les entreprises bénéficiaires répondantes considèrent que le CIR a un effet positif.

La seconde étude, de nature économétrique, a été lancée en 2006. Elle fait appel à des techniques avancées issues elles-mêmes de la recherche et vise à mesurer quantitativement l'effet du crédit d'impôt recherche, comparativement aux systèmes de soutien à la recherche d'autres pays, et à évaluer ses avantages et inconvénients par rapport à un mécanisme de subvention. Les premiers résultats qui en sont issus, et qui devront être confirmés, mettent en évidence, comme d'ailleurs les travaux les plus récents sur l'impact économique des mesures fiscales, un effet d'incitation positif du crédit d'impôt recherche sur les dépenses de R&D des entreprises mais aussi sur les effectifs de personnel de R&D et sur le nombre de chercheurs. Un euro de baisse des ressources fiscales génère nettement plus d'un euro de

dépenses privées supplémentaires. Ce diagnostic nécessite d'être précisément validé en tenant compte des difficultés propres à ce type de travaux économétriques pour établir l'estimation la plus fiable possible.

Les premiers résultats issus de ces deux études suggèrent ainsi que la solution retenue par la France pour encourager de manière générale l'ensemble des entreprises à renforcer leur effort de recherche à travers une incitation fiscale, a un impact positif. Ils nécessitent cependant d'être prolongés et approfondis pour mesurer tous les effets du dispositif, en termes d'efficacité et d'efficience, et ajuster en conséquence les paramètres de calcul. Ils sont exposés dans le rapport établissant l'évaluation du crédit d'impôt recherche, prévu à l'article 34 de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, qui a été transmis au Parlement.

Des travaux supplémentaires seront conduits en 2007. Leurs enseignements seront présentés et développés dans le rapport évaluant l'efficacité du crédit d'impôt recherche que le Gouvernement, en application de la loi de finances rectificative pour 2006 (article 91), doit présenter au Parlement avant le 1er juillet 2007.

***2ème recommandation** : « La sécurité du contrôle du crédit d'impôt recherche pourrait être mieux assurée par le renforcement des procédures d'intervention des agents du ministère de la recherche auprès des agents de la direction générale des impôts. Ces procédures ne sont pas suffisamment formalisées et nécessiteraient une clarification qui pourrait donner lieu à la conclusion d'un protocole entre la direction générale des impôts et la direction générale de la recherche et de l'innovation impliquant éventuellement une intervention législative ».*

Réponse : Le ministère de la Recherche est très favorable à ce que les procédures d'intervention de ses agents, lors d'un contrôle, soient renforcées et formalisées. Cette clarification permettrait tant aux agents de la direction générale des impôts qu'aux entreprises, de bien percevoir l'action des experts scientifiques et techniques et des conditions de leur intervention.

***3ème recommandation** : « Pour éviter le risque d'un double emploi entre le crédit d'impôt recherche et la perception d'avances remboursables qui deviendraient de véritables subventions, il conviendrait de déduire les avances remboursables de l'assiette du crédit d'impôt recherche l'année de leur attribution et non l'année au cours de laquelle elle se transforment en véritables subventions ».*

Réponse : Le ministère de la Recherche n'a pas d'objection à ce que les avances remboursables consenties aux entreprises soient intégralement déduites de l'assiette du crédit d'impôt recherche à la date de leur attribution, sous réserve qu'elles soient réintégrées dans cette même assiette au fur et à mesure de leur remboursement.

4ème recommandation *: « Pour mieux connaître les entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt recherche et, notamment la part revenant aux « vraies » PME-PMI, il serait nécessaire de disposer de statistiques prenant en compte non seulement le nombre de salariés mais permettant aussi de connaître parmi les sociétés bénéficiaires celles dont le capital est détenu majoritairement par des personnes physiques qui y exercent leur activité ».*

Réponse : Les statistiques sont établies par le ministère chargé de la Recherche, sur la base des déclarations de crédit d'impôt recherche envoyées par les entreprises.

Les informations contenues dans les déclarations ont pour seul but de calculer un avantage fiscal et d'identifier le demandeur. C'est la raison pour laquelle, il ne peut être prévu d'inclure dans la déclaration des éléments sur la détention du capital, sans prendre le risque d'alourdir un système déclaratif, jugé déjà complexe.

A noter qu'il est déjà possible d'identifier les PME appartenant ou non à un groupe et d'apprécier l'impact du crédit d'impôt recherche sur les « vraies » PME.

ENSEIGNEMENT
RECHERCHE

La recherche en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication

PRESENTATION

Les sciences et technologies de l'information et de la communication, couramment dénommées « les STIC », regroupent les secteurs des télécommunications, du logiciel, du multimédia et de la micro-électronique.

La recherche dans le domaine des STIC s'intensifie au plan mondial depuis plusieurs décennies. Au cours des années 1990, de nombreux laboratoires du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), de l'Institut National de la Recherche en Informatique et Automatique (INRIA), ou de départements scientifiques universitaires contribuent à l'excellence académique de la France dans ce secteur. C'est surtout le Centre National des Etudes des Télécommunications (CNET) qui, à cette époque, fédère et finance l'effort national de recherche. En 1998, sa disparition, consécutive au changement de statut de France Télécom, combinée à une réduction de l'effort de recherche technologique du ministère de la défense dans le domaine des STIC, suscite un débat sur les conséquences d'un recul de la France dans cette discipline scientifique. De nombreux travaux, rédigés à la demande du gouvernement, mettent alors en exergue les enjeux que représentent les STIC et proposent des solutions. En 1999-2000, la communauté scientifique et le gouvernement s'entendent pour ériger les STIC en une priorité nationale de recherche.

Le terme de « STIC » adopté par l'INRIA, en 1998, puis par le CNRS, les universités et le Groupement des écoles des télécommunications (GET) met en relief la continuité entre la recherche scientifique et les applications industrielles et les usages relevant des « TIC » auxquels ce secteur a été longtemps identifié. Cette rupture terminologique visait à encourager la mobilisation des chercheurs dans ce nouveau champ de la recherche, considéré désormais comme une science à part entière.

La politique de recherche en faveur des STIC, qui représente une dépense de l'Etat de 982 M€ en 2005, soit 10,67 % du budget civil de la recherche et du développement technologique (BCRD), a fait pour la première fois l'objet d'une évaluation par la Cour[60] *sur la période 1999-2005 afin d'apprécier comment s'est traduite la priorité nationale décidée en 2000 et comment ont été utilisés, depuis, en sa faveur, les différents leviers de l'action publique.*

I - De l'identification des enjeux à la définition d'une priorité nationale

A - Les enjeux

La maîtrise technologique au plus haut niveau scientifique des systèmes d'information est devenue, de l'avis général, une condition de l'indépendance nationale comme de la performance économique et de la création culturelle.

1 - La place des STIC dans le paysage scientifique

Les STIC se caractérisent par des phénomènes de diffusion (à de multiples secteurs d'activité) et de convergence (des systèmes d'information et de communication entre eux) qui placent leur périmètre et leur contenu sous le signe d'une évolution permanente, et donc d'une relative incertitude.

60) Cette enquête a porté, pour l'essentiel, sur les laboratoires et la direction des organismes de recherche, ainsi que sur les structures de décision des ministères concernés; sans méconnaître le rôle joué par les laboratoires universitaires dans le domaine des STIC, la Cour qui a publié des travaux récents sur la recherche dans les universités l'a analysé indirectement à travers les unités mixtes de recherche en STIC constituées avec les organismes de recherche concernés par cette enquête.

D'une part, les STIC irriguent tous les domaines scientifiques ou technologiques, (ainsi que le montre par exemple l'évolution des grilles d'analyse du ministère de l'industrie qui labellisent « STIC » des projets relevant autrefois de domaines comme l'automobile, les tissus, l'agriculture, etc.) Cette diffusion des STIC dans tous les secteurs économiques, sociétaux et scientifiques rend dépendantes les autres sciences vis-à-vis des STIC, notamment en chimie, en biologie, dans les sciences humaines ou sociales. Elle est un levier pour l'innovation, l'apport des STIC aux autres sciences en matière d'information et de modélisation se révélant décisif, notamment dans le domaine du nucléaire et, récemment, des sciences du vivant (où apparaît, à la jonction des deux champs, une nouvelle discipline, la bio-informatique).

La convergence est, d'autre part, un phénomène tout aussi structurant pour les STIC : elles confluent vers le téléphone mobile, l'ordinateur, la télévision, les systèmes embarqués, etc. Cette convergence a un modèle organisationnel, créé aux Etats-Unis, connu sous le sigle NBIC (Nano-, Bio-, Info-, Cogno-), où les STIC tiennent une place centrale. Elles concourent ainsi aux nouveaux modèles d'organisation de la recherche dans la compétition internationale fondés sur l'interdisciplinarité.

Ce double mouvement de diffusion et de convergence des STIC rend difficile la stabilisation de leur périmètre. En particulier, la place des nanotechnologies (technologies relatives aux matériaux et objets d'une taille inférieure à 100 nanomètres) au sein des STIC n'est pas clairement délimitée, en raison de la difficulté à séparer les zones de recouvrement entre les STIC (électronique, relation entre logiciel et matériel) et les nanosciences qui ont des composantes « matériaux » et « biosciences » qui débordent largement du secteur des STIC[61].

61) La commission européenne a tenté, notamment dans le 6ème programme cadre de développement recherche (PCRD), de mettre au clair le rapport des nanotechnologies – nanosciences avec les STIC, en conservant dans les STIC, les parties des nanotechnologies qui les servent directement et en les isolant du programme « Nanosciences – Matériau – Productique ». Il en est résulté une définition conventionnelle européenne des STIC qui n'existe pas dans le système d'analyse français, le ministère de la recherche considérant que les STIC étant un domaine en pleine émergence, il serait difficile d'en faire une définition conventionnelle figée. Cette approche, pour conventionnelle qu'elle soit, permettrait cependant aux pouvoirs publics de disposer d'un cadre de suivi sur la durée de la politique de recherche en faveur des STIC qui tienne compte notamment de la part des nanotechnologies faisant incontestablement partie des STIC.

Parce qu'elles combinent perspectives scientifiques à long terme avec des projets industriels proches du marché, les STIC s'inscrivent dans un continuum recherche-industrie, qui leur fait produire un impact rapide dans la société. Entre l'amont (la recherche) et l'aval (l'innovation technologique), se crée une interdépendance étroite, où des organismes comme l'INRIA ou le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) jouent à l'occasion un rôle essentiel.

2 - L'enjeu de la souveraineté nationale

Les STIC sont un enjeu crucial pour l'indépendance et la sécurité nationales.

La sûreté informatique met en jeu à la fois les droits de la propriété et des personnes (falsification, discrétion, manipulation de données personnelles et atteintes à la propriété) et des préoccupations sensibles pour la sécurité nationale, relatives à la fiabilité et à la disponibilité des systèmes. La sécurité informatique se préoccupe, elle, de l'intégrité des systèmes contre des intrusions ou attaques extérieures, et concerne des domaines tels la cryptographie, la détection et le renseignement. Le caractère essentiel de ce domaine a conduit la Commission européenne à faire de la sécurité informatique un enjeu majeur en Europe[62] et une des deux grandes priorités (avec l'espace) du 7ème PCRD.

Autrefois cantonnées au rang d'instruments technologiques qui optimisaient les plateformes et systèmes d'armes de la défense nationale, les STIC permettent désormais la mise en place de réseaux qui font interagir des sources de renseignement, des systèmes d'armes et des systèmes de navigation. De ces réseaux, de leur performance et de leur intégrité dépend aujourd'hui l'aptitude d'un pays à agir militairement, seul ou avec d'autres. Le ministère de la défense concentre ainsi aujourd'hui ses efforts de recherche technologique, en matière de STIC, sur des spécificités militaires telles que la sécurité des systèmes d'information et l'interopérabilité avec nos partenaires et en particulier l'OTAN.

3 - L'enjeu économique

Facteur essentiel et durable de la compétitivité économique, les investissements dans les STIC contribuent à la croissance et à la productivité de l'économie dans tous les pays.

---

62) Communication de la Commission, « La science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe – Orientations pour la politique de soutien à la recherche de l'Union Bruxelles », le 16 juin 2004, COM(2004) 353.

Toutes les études convergent sur ce point : l'effort de recherche dans les STIC est porteur de création d'emplois avec un contenu riche en valeur ajoutée et il constitue un facteur d'attractivité majeur pour les élites scientifiques et techniques, en leur offrant des perspectives d'avenir ; elles soulignent aussi que les STIC fonctionnent sur des échelles de temps accélérées qui génèrent une compétition sans équivalent pour les autres sciences.

Or si, entre 1993 et 1999, la plupart des pays de l'OCDE ont augmenté leurs investissements dans les STIC, les crédits publics qui leur étaient destinés étaient deux fois plus élevés aux Etats-Unis (10,8 Md$) qu'en Europe (5,1 Md$). De même, le volume de la recherche-développement (R&D) STIC dans les entreprises (ramené au PIB), était alors de l'ordre de 0,5% aux Etats Unis, de 0,7% au Japon contre 0,25 % en Europe, soit un poids deux fois moindre. En France, sur la même période, le soutien aux STIC a diminué de plus de 20% par rapport à la période 1985-1990.

B - Une priorité nationale de la politique de recherche

Entre 1999 et 2000, les enjeux que représentent les STIC pour la France et l'Europe[63] ont été pris en compte par les pouvoirs publics. La convergence de vue qui unit alors la communauté scientifique et l'administration de la recherche s'est traduite par la consécration des STIC comme priorité nationale de la recherche au cours de deux réunions interministérielles : le comité interministériel de la recherche scientifique et technologique (CIRST) de juin 1999 et le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) de juillet 2000.

1 - Un plan d'action ambitieux

Préparé par une consultation des organismes de recherche, par un forum regroupant scientifiques et industriels et par une série de réunions interministérielles, le diagnostic du CIRST est triple : l'appareil de recherche est trop morcelé ; il y a un déficit de transfert vers l'industrie, malgré l'augmentation récente du nombre de créations d'entreprises

63) En lançant en mars 2000 la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen entendait réagir et faire de l'Union « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Pour « créer un espace européen de la recherche et de l'innovation », les États membres étaient invités à mettre en réseau les programmes nationaux de recherche à titre volontaire et en fonction d'objectifs librement choisis et à rendre l'environnement plus propice à l'investissement privé dans la recherche, aux partenariats de R&D et aux jeunes sociétés spécialisées dans la haute technologie. Les STIC trouvent naturellement leur place dans ce schéma.

issues de la recherche publique ; l'engagement de l'Etat reste modéré (les STIC ne représentent que 5 % de la recherche publique française pour un niveau mondial de l'ordre de 30 %).

La priorité de la recherche française pour les STIC est alors nettement mise en avant avec celle en faveur des sciences du vivant ; le CIRST prend acte de leur « poids économique majeur, dépassant la plupart des grands secteurs industriels traditionnels […] Ce secteur est le plus créateur d'emplois, et celui qui, avec les sciences du vivant, a le plus fort impact social ». Il est un « fait majeur de la deuxième moitié du XXème siècle […] dont l'ampleur […] n'[a] plus à être démontrée ».

Pour mettre en oeuvre cette priorité nationale, les deux comités interministériels décident en premier lieu de créer deux organes de prospective stratégique et de coordination dédiés aux STIC :

- le comité de coordination des sciences et technologies de l'information et de la communication (CCSTIC), placé auprès du directeur de la technologie au ministère de la recherche et « chargé d'effectuer un bilan de la recherche française publique et privée dans ce domaine, de proposer de nouveaux programmes de recherche, voire une nouvelle organisation, et de proposer les moyens d'une meilleure coordination des différents organismes publics ».
- le conseil stratégique pour les technologies de l'information (CSTI) placé auprès du Premier ministre, composé de personnalités issues des secteurs de l'entreprise et de la recherche, chargé d'assurer une meilleure coordination des acteurs publics et privés de la recherche, une concertation renforcée avec les industriels et de faire toutes recommandations au Gouvernement en matière d'orientations stratégiques dans les domaines de l'innovation, de la recherche et du développement pour les technologies de l'information.

Les deux comités interministériels de 1999 et 2000 décident en second lieu de mobiliser les différents organismes de recherche sur cette nouvelle priorité.

2 - La mobilisation des organismes de recherche

Les principaux organismes de recherche concernés par les STIC sont, outre les universités et les grandes écoles, le CNRS qui couvre une vaste portion du champ des STIC et emploie à l'époque près de 730 chercheurs titulaires ; l'INRIA, dont le coeur des recherches effectuées par 426 chercheurs titulaires est centré sur ses domaines historiques : l'informatique et l'automatique ; le CEA qui dispose de deux laboratoires dédiés aux STIC comprenant près de 880 chercheurs, et centrés l'un sur le

domaine des micro et nanotechnologies (LETI) et l'autre, sur le secteur du logiciel (LIST) ; enfin, le Groupe des écoles des télécommunications (GET) qui associe recherche et enseignement dans le domaine des télécommunications et regroupe 465 enseignants-chercheurs.[64]

Les décisions prises par les deux comités interministériels ont concerné trois de ces quatre opérateurs, mais pas le CEA.

- Les objectifs du contrat quadriennal liant l'Etat à l'INRIA ont été approuvés. Ce contrat, signé dès juillet 2000, prévoyait que les effectifs passeraient de 755 à 1180 personnes de 2000 à 2003 et que les crédits de fonctionnement et d'investissement augmenteraient pour accompagner la hausse des effectifs ; il permettait ainsi, en dotant l'établissement d'une feuille de route pluriannuelle accompagnée d'importants engagements financiers et humains des deux parties, d'établir une continuité entre les orientations stratégiques de l'établissement et les priorités de l'Etat.

- La création au CNRS d'un département des sciences et technologies de l'information et de la communication (DSTIC) manifeste l'émergence, au sein de l'établissement, d'une communauté de recherche fédérée autour de ce nouveau champ scientifique. Créé sur la base d'un noyau dur de laboratoires provenant du département « sciences pour l'ingénieur », ce nouveau département intervient alors de façon importante dans quatre des cinq secteurs interdisciplinaires prioritaires que le CNRS a identifiés dans son projet d'établissement. Il était prévu que dès l'exercice 2001, 40 postes de chercheurs et d'ingénieurs, techniciens et administratifs seraient créés dans le domaine des STIC.

- Quant au GET, une forte montée en puissance était prévue : « pour atteindre cet objectif, le nombre d'enseignants-chercheurs de l'établissement doit passer de 400 à 600 au cours des cinq ans à venir». Un plan stratégique pour 2001-2005 dressait la cartographie des compétences, analysait les défis scientifiques et définissait deux axes stratégiques du GET afin de « contribuer de façon visible et significative à l'innovation dans le domaine des TIC »: disposer d'une taille critique sur ses domaines d'excellence et valoriser ses savoirs.

64) Les chiffres des effectifs sont ceux de l'année 2004.

- La feuille de route du CISI et du CIRST mobilisait également les universités, en incitant à accroître la collaboration entre laboratoires universitaires et organismes de recherche, par augmentation du nombre des laboratoires associés au CNRS, à l'INRIA et au GET.

- Enfin le plan d'action créait quatre réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT)[65] du domaine STIC pour instaurer un couplage plus étroit entre recherches publique et industrielle. Regroupant laboratoires publics et privés et bénéficiant de financements mixtes, ces réseaux, opérationnels dès la fin de l'année 2000, mettent en pratique la notion de continuum recherche-industrie. Ils systématisent les « participations croisées » au sein de leurs instances de direction et de pilotage, créant ainsi une complémentarité fructueuse.

Nés d'une circonstance historique (la transformation du CNET en centre de recherche d'une société anonyme) les quatre RRIT STIC permettent de fédérer les acteurs du secteur dans le cadre de collaborations multilatérales. Ils sont considérés comme une pièce essentielle du dispositif STIC.

- Bien que non mentionné dans les mesures décidées par les deux comités chargés de la mise en œuvre de la priorité nationale reconnue aux STIC, le CEA a disposé d'un contrat pluriannuel 2001 – 2004 signé avec l'Etat qui reconnaissait les STIC parmi les quatre orientations de recherche et développement (R&D) de l'établissement, à la différence du précédent contrat pluriannuel (1995-1998), principalement centré sur la recherche nucléaire.

Si, à ce stade, la priorité définie par les deux comités était claire et l'action programmée (et même engagée s'agissant du soutien à la recherche), le dispositif mis en place comportait trois faiblesses. Il lui manquait une procédure de suivi dans le temps. La coopération inter organismes que tous les acteurs présentent comme une clé du succès, n'était pas vraiment instituée. Enfin, le dispositif n'ayant pas intégré deux opérateurs importants, le CEA et la délégation générale à l'armement (DGA) du ministère de la défense, il manquait de cohérence d'ensemble et sa portée unificatrice s'en trouvait affectée.

65) RNRT – Réseau national de recherche en télécommunications, RMNT – Réseau de recherche en micro et nanotechnologies, RNTL – Réseau national de recherche et d'innovation en technologies logicielles et RIAM - Réseau de recherche et d'innovation en audiovisuel et multimédia

II - Une mise en œuvre insuffisamment soutenue de la priorité nationale

Le dispositif prévu pour organiser la concertation au sein d'un paysage institutionnel morcelé et poursuivre l'orientation stratégique définie en 1999-2000 n'a pas rempli son office tandis que l'effort financier s'est rapidement essoufflé, entraînant des effets néfastes sur les réseaux de recherche spécialisés.

A - Une organisation dispersée de l'action publique

Outre les deux instances de réflexion et de pilotage stratégiques, le CSTI et le CCSTIC, et les organismes de recherche et réseaux déjà mentionnés, le paysage organisationnel de la recherche publique en STIC, est particulièrement foisonnant. Il associe au cours de la période examinée, plusieurs ministères et différents autres acteurs diversement impliqués.

1 - Un grand nombre d'acteurs

Trois ministères interviennent à titre principal pour le pilotage de l'action publique, (outre le ministère de la culture et de la communication qui apporte un soutien marginal à la recherche en STIC par le biais d'une faible participation financière au réseau pour la recherche et l'innovation en audiovisuel et multimedia).

Le ministère de la recherche soutient la recherche en faveur des STIC par l'intermédiaire de deux directions, au cours des années 1999 à 2005 : la direction de la recherche qui est compétente, au sein du « secteur Mathématiques-STIC », pour les projets à dimension scientifique et la gestion des actions concertées incitatives (ACI) à finalité académique inscrites au Fonds national de la science (FNS) ; la direction de la technologie qui traite, par l'intermédiaire de son « département des TIC », de projets partenariaux à dimension finalisée et assure la gestion, avec les crédits du Fonds de la recherche technologique (FRT), de projets financés sur crédits incitatifs et acceptés par les comités d'orientation des réseaux (RRIT) à but plus appliqué.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, par le biais de la direction générale des entreprises (DGE) et de son service des technologies et de la société de l'information (STSI), appréhende la R&D en STIC sous l'angle de la compétitivité nationale et du développement

industriel stratégique. La DGE dispose pour cela des crédits incitatifs du Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) qu'elle mobilise sur des projets nationaux prioritaires des RRIT (composants électroniques et nanotechnologies ; logiciels ; télécommunications ; société de l'information, multimédia et sécurité) ou sur des projets multinationaux (par exemple, le programme Eurêka, pour lequel chaque Etat finance la part du projet réalisé par ses nationaux). Le FCE soutient également la R&D stratégique visant au développement des pôles d'excellence technologiques sur le territoire.

Enfin, le ministère de la défense et plus particulièrement la délégation générale à l'armement, concentre ses efforts de recherche technologique en matière de STIC sur des spécificités militaires (sécurité des systèmes d'information et interopérabilité) et contribue au financement, dans ces domaines, de contrats de recherche et d'actions axés sur les applications ou les aspects systèmes. La DGA développe depuis deux ans des programmes de recherche duale (civile et militaire) avec le CEA dans le cadre notamment de la nouvelle mission pour la recherche et l'innovation scientifique, qui traduit, selon le ministère, une volonté de repositionnement dans ce domaine.

A côté des ministères participant à la mise en œuvre des crédits incitatifs, des organismes de recherche tournés vers le développement de la recherche récurrente (CNRS, INRIA, CEA, laboratoires spécialisés des universités et des grandes écoles, GET) et des instances de réflexion prospective dédiées aux STIC, intervient aussi un établissement public industriel et commercial, l'agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR, devenue Oséo-Anvar).

Acteur important de l'innovation dans les PME, l'ANVAR soutient les projets d'innovation à composante technologique présentant des perspectives concrètes de commercialisation tant en France qu'à l'international ; les STIC sont son premier domaine d'intervention (autour de 30% des aides). Elle apporte aux PME-PMI et aux innovateurs des services d'ingénierie et d'accompagnement.

Enfin interviennent dans la recherche en STIC, à côté des réseaux RRIT, de grandes centrales technologiques chargées de la recherche technologique de base (RTB) impliquant des organismes de recherche (CEA (LETI), CNRS), des universités et grandes écoles ainsi que les industriels et PME concernés. Le but de ces grandes centrales est de « regarnir les étagères » dans un domaine de la recherche (micro et nanotechnologies) où l'industrie consomme rapidement les nouveaux concepts et de constituer des ensembles cohérents et compétitifs au plan européen, au moment où l'Union européenne prépare la mise en place des plateformes technologiques dans le cadre du 7ème PCRD.

2 - L'absence de pilotage et de coordination de l'action publique

Telle qu'elle vient d'être décrite, l'organisation de l'action publique en faveur de la recherche dans le domaine des STIC aurait nécessité l'exercice de fonctions de pilotage pour structurer les grandes orientations de la priorité nationale, assurer le suivi de sa mise en œuvre et coordonner dans la durée les efforts des différents partenaires. Les structures créées à cet effet n'ont pas été à même jusqu'ici de remplir ce rôle.

En premier lieu, les comités interministériels consacrés à la recherche scientifique et technique (le CIRST) et à la société de l'information (le CISI) ne se sont plus jamais réunis, après 1999 et 2000, sur le sujet des STIC, alors qu'ils étaient, par leur dimension interministérielle et leur niveau de représentation gouvernementale, seuls à même de prendre les décisions politiques relatives au suivi de la priorité nationale en faveur des STIC.

Quant aux deux institutions dédiées aux STIC, le conseil stratégique des technologies de l'information (CSTI) et le comité de coordination des STIC (CCSTIC) que ces comités interministériels avaient créées, elles ont manqué de continuité dans leur action.

Le CSTI, créé en juillet 2000 auprès du Premier ministre pour une durée de trois ans, a vu ses travaux suspendus de longs mois à l'expiration de son premier mandat ; réinstallé le 28 octobre 2004 sur des bases renouvelées par un décret du 22 mars 2004, le CSTI a publié , en juillet 2005, un rapport sur les TIC au cœur de la compétitivité économique qui insiste à nouveau sur la priorité nationale de ce secteur.

Le CCSTIC, mis en place en juillet 1999 auprès du directeur de la technologie au ministère de la recherche, présentait l'avantage de rassembler dans un même comité l'ensemble des acteurs de la recherche en STIC (à l'exception toutefois du ministère de la défense) dont le CEA et des représentants de l'industrie. Renouvelé une première fois en mai 2002 pour une durée de deux ans, il n'a pas été prolongé après 2004, du fait, selon le ministère de la recherche, « d'une réflexion globale sur la comitologie de ce ministère, dans l'attente de la mise en place de la loi de programmation de la recherche et du Haut Conseil de la Science et de la Technologie ». Son activité a par ailleurs pâti du manque chronique de crédits d'études au ministère de la recherche, qui a notamment conduit à différer sans cesse au cours de la période examinée, le commencement d'études indispensables sur l'état des lieux de la recherche STIC en France (périmètre, acteurs et répartition des rôles).

Certes les études et recommandations du CSTI et du CCSTIC qui ont exercé un travail utile de veille et d'alerte ont été utilisées, selon le ministère de la recherche, dans la mise en œuvre de plusieurs propositions d'actions (notamment le lancement d'un grand programme sur les nanosciences et les nanotechnologies et la création d'un comité d'orientation et de coordination inter-RRIT) ; cependant, les fonctions de pilotage stratégique du CSTI et de coordination du CCSTIC prévues dans leurs arrêtés constitutifs n'ont pas été assumées par ces comités.

Des difficultés comparables en termes de pilotage et de suivi de la priorité nationale donnée aux STIC sont apparues au sein de certains des organismes de recherche. Au CNRS, la place des STIC dans sa stratégie scientifique n'a pu qu'être rendue incertaine par la disparition du département dédié aux STIC, le DSTIC. Le conseil d'administration du CNRS du 19 mai 2005 a adopté en effet une nouvelle organisation de l'établissement autour de six départements. Si cette réforme visait en particulier à renforcer la logique interdisciplinaire du Centre, les STIC étaient fondus dans un nouvel ensemble plus vaste, le département MIPPU, comprenant les mathématiques, l'informatique, la physique, la planète et l'univers. Un nouveau changement est intervenu en 2006, la communauté des STIC relevant désormais du département des sciences et technologies de l'information et de l'ingénieur.

Pour le GET, les lignes directrices fixées en 2000, les efforts consentis et les résultats scientifiques obtenus n'ont pas permis à l'établissement d'occuper dans le paysage des STIC la place escomptée par le CISI. Enfin, si l'INRIA a vu sa stratégie interne de renforcement du domaine des STIC déclinée dans le cadre d'un contrat quadriennal passé avec l'Etat assorti d'engagements financiers et humains des deux parties, il n'a pas été reconduit en 2005.

* * *

Le dernier rapport du CSTI[66] recommande que soit mise en œuvre une structure de gouvernance simplifiée dédiée aux technologies innovantes, et disposant de l'ensemble des moyens d'action publics.

Il n'est pas sûr que la création d'une structure de gouvernance thématique nouvelle (sous la forme d'un nouvel opérateur de l'Etat, comme envisagé) soit de nature à simplifier le paysage institutionnel déjà morcelé des STIC. La pluralité d'acteurs est inhérente à la transversalité

66) CSTI, *Les technologies de l'information et de la communication au cœur de la société de la connaissance, plateforme de propositions pour dynamiser la compétitivité, la croissance et l'emploi*, juillet 2005 Au sein du collège d'auteurs figurent notamment trois des présidents des RRIT dédiés aux STIC.

du champ des STIC. L'efficacité de leurs actions respectives en vue de satisfaire la priorité nationale pour les STIC parait dépendre d'un partage des rôles clair entre les différentes responsabilités à exercer : l'orientation stratégique de la recherche et la fixation des choix de politique publique d'une part, l'allocation des ressources et l'évaluation des résultats de la recherche de l'autre (voir III).

B - Un financement fluctuant

Le financement public de la recherche en STIC alimente simultanément les dotations récurrentes aux organismes et laboratoires universitaires spécialisés et les actions sur projets afin, selon le ministère, « d'encourager à la fois l'émergence de ruptures difficilement prévisibles qui sont fréquentes dans l'histoire des STIC (comme l'Internet) et la progression régulière des technologies identifiées ». Trois ministères, celui de la recherche, celui chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, et celui de la défense (et marginalement la culture) participent à ce financement selon cette double approche. L'Union européenne joue également un rôle important, grâce aux financements du PCRD qui s'effectue pour les laboratoires publics sous la forme d'une prise encharge à hauteur de 50% des coûts éligibles directs et indirects des opérations effectives dans le cadre du PCRD. Enfin, l'ANVAR intervient de manière significative, comme on l'a vu plus haut, dans ce dispositif.

1 - Un effort financier initial manifeste

A la suite de l'annonce de la priorité nationale en faveur des STIC, les crédits incitatifs du ministère de la recherche et du ministère de l'industrie qui leur étaient destinés, ont connu une croissance régulière et soutenue entre 1999 et 2001, passant de 224,8 M€ à 268,6 M€.

Les organismes de recherche ont, pour leur part, également bénéficié d'une forte croissance des dotations consacrées aux STIC, soit en provenance des tutelles, soit par redéploiement interne.

Ainsi, au CNRS, le secteur des STIC a enregistré, entre 2001 et 2002, une progression importante de ses ressources (+29,9%). Si une baisse significative du budget global du CNRS a été opérée en 2003 (-26,6%), le département STIC a toutefois bénéficié, par rapport aux autres départements de l'établissement, d'un maintien de l'effort du CNRS.

L'INRIA, quant à lui, a connu dès 2001 une forte augmentation de sa dotation financière par l'Etat (+43,2 % sur 1999-2003), notamment pour accompagner la hausse des effectifs prévus dans le cadre du contrat quadriennal (+ 56,3 %).

Au CEA, le programme STIC a fait l'objet d'une priorité dans l'affectation des ressources. Sa part relative est ainsi passée en coût complet de 8,4 % en 2000 à 14,9 % en 2004. Le constat est identique en ce qui concerne la recherche fondamentale pour l'innovation industrielle, menée principalement sur les nanosciences.

Enfin, le budget du GET s'est également fortement accru à partir de 2000. Si la croissance a été moins élevée que le prévoyait le CISI (l'augmentation prévue des moyens du GET était de 50 % en cinq ans pour permettre une augmentation comparable du nombre des enseignants-chercheurs), le budget exécuté [67] a toutefois augmenté de 30 % entre 2000 et 2004.

Il y a donc eu, dans les premières années qui ont suivi les comités interministériels, un effort financier cohérent avec la priorité retenue.

2 - Un élan coupé

A partir de l'année 2003, les STIC ont subi, dans un contexte généralisé de réduction des moyens publics alloués, une diminution sensible des financements incitatifs comme des soutiens récurrents ; le système de financement s'est essoufflé, avec pour conséquence un quasi-arrêt des RRIT et la remise en cause du fonctionnement du réseau des grandes centrales en nanotechnologies.

La crise budgétaire de 2003 et 2004 a eu un impact sur la plupart des organismes. Au CNRS, la forte hausse enregistrée sur les STIC en 2002 n'a pas été reconduite en 2003. Le GET a lui aussi connu les effets de la régulation budgétaire avec pour conséquence une baisse des effectifs mobilisables et des financements pouvant être accordés aux projets de recherche. Au CEA, si l'effort prioritaire a été maintenu sur les STIC, malgré les annulations de crédits survenues en 2003 et 2004, c'est en raison des arbitrages internes en faveur de ce secteur. En revanche, la baisse de 2,93% du montant des aides accordées par l'ANVAR en 2003 ne s'est pas renouvelée en 2004.

En ce qui concerne les financements incitatifs, les régulations budgétaires du FRT et du FNS survenues dès 2002 et en 2003 se sont répercutées plus fortement encore sur les STIC. En 2003, les autorisations de programme du FRT se sont élevées, tous secteurs confondus, à 143,25 M€, soit 27,3 % de moins que ce qui était prévu en loi de finances initiale (197 M€). L'impact a été encore plus fort sur les actions du secteur STIC soutenues par le FRT (-31,75 %). Le FNS a été touché de la

67) Hors concours communs et y compris les opérations exceptionnelles financées par ressources externes ou prélèvement sur le fonds de roulement.

même façon par la régulation budgétaire de 2003 : sur les 217 M€ initialement programmés, seuls 148 M€ ont pu être engagés, ce qui représente un gel de 69 M€ (-31,8 %). Cette baisse des crédits a été encore plus nette pour les STIC (- 37 %), comme pour le FRT.

En 2004, les crédits incitatifs à la recherche en STIC n'ont pas fait l'objet de rattrapage ; le FRT a continué de subir une décrue significative de ses crédits qui s'est traduite par une année « quasi blanche » pour ceux affectés aux STIC, (plus de 65 % de baisse pour les crédits engagés entre 2003 et 2004). La réduction des crédits attribués aux STIC par rapport à l'année 2003 s'est également poursuivie en 2004 pour le FNS. Il faut néanmoins distinguer les STIC des nanosciences ; ces dernières ont en effet connu une hausse de crédits en 2004 (+ 30 %), alors que le reste des domaines STIC a subi une diminution de 19,5 %.

Un net déphasage s'est ainsi créé entre le soutien aux composants (dont principalement les micro et nanotechnologies) et celui accordé au reste des STIC. Progressivement, les composants sont devenus le domaine privilégié du soutien, en termes de financements incitatifs fléchés tandis que les autres champs des STIC ont vu leurs financements diminuer de façon drastique (leur part ne représentant plus que 21,13% en 2004 contre 49% en 1999).

Les conséquences de ces réductions de crédits budgétaires ont été doubles : en premier lieu, une quasi cessation de l'activité des RRIT STIC (tout particulièrement de deux d'entre eux, le RNRT et le RNTL), instrument fondamental de la collaboration entre recherche publique et industrie, considéré comme la clé de voûte de la recherche STIC. Les incertitudes rencontrées dans le financement des réseaux, conduisant même pour certains à leur inaction, ont obligé les acteurs concernés à un redéploiement de leurs travaux, au risque d'éloigner durablement les partenaires industriels de mécanismes jugés trop instables dans leur capacité de R&D.

En second lieu, les engagements en faveur du réseau des grandes centrales en nanotechnologies n'ont pu être honorés qu'à hauteur de la moitié de ceux annoncés initialement. En effet, le plan d'action sur la recherche technologique de base en micro et nanotechnologies (RTB) prévoyait de s'appuyer sur un réseau de grandes centrales, doté d'un financement de 100,15 M€ sur 3 ans. A la suite de la régulation budgétaire, seuls 15,8 M€ ont été engagés en 2003. Malgré la volonté de rattraper ce retard, l'année 2004 n'a permis d'engager que 10 M€. Ainsi, à l'issue des 18 premiers mois, le bilan tiré de cette action a été l'engagement de 25,8 M€, soit à peine plus de la moitié des 50 M€ prévus pour cette période. La crédibilité des engagements ministériels a été remise en cause, entraînant des interrogations sur la réalité des priorités

annoncées dans un domaine d'activité où les évolutions sont rapides et les investissements des concurrents étrangers intensifs et soutenus. Le financement du domaine prioritaire de la RTB a donc connu une politique de « coups d'accordéon » freinant sa mise en place, alors que la continuité de l'action publique est déterminante pour créer un climat de confiance propice au développement de la recherche.

Au total, il apparaît que le secteur des STIC n'a jamais atteint dans le budget civil de la recherche développement (BCRD) la deuxième place qui lui était promise dans l'affichage des priorités gouvernementales de 1999 et 2000, derrière le secteur des sciences de la vie. La place des STIC dans le BCRD a essentiellement évolué entre la 5ème et la 7ème position, avec une part relative oscillant entre 7,9% et 9,6%. Les STIC ont été de fait progressivement rattrapées et dépassées par le secteur de l'environnement qui a été promu au rang de priorité nationale de la recherche en 2001.

3 - La persistance du retard français

Avant même les gels et annulations de crédits survenus fin 2003 et en 2004, le CSTI, tout en constatant dans une recommandation du 25 mars 2003, que les crédits consacrés aux TIC avaient certes augmenté mais ne représentaient encore que 9 % (0,8 Md€) des postes de dépenses du BCRD, considérait que l'effort français pour rattraper le retard était « globalement insuffisant », compte tenu des priorités affichées lors du CIRST de 1999 et évoquait une situation de « rupture financière ».

Les dernières données transmises à la Cour par le ministère de la recherche confirment le constat de la persistance du retard de l'Europe et particulièrement de la France[68] dans la recherche en STIC. En valeur absolue, la R&D des Etats-Unis (calculée à partir de l'investissement total réalisé, soit 71 milliards de dollars en 2005) représente plus de deux fois celle de l'Europe (32 milliards en 2005), avec un écart qui s'est creusé de 13 % entre 1999 et 2005. Quant à la dépense par habitant, elle progresse de 15% pour les Etats-Unis et le Japon entre 1999 et 2003, alors que l'Europe peine à retrouver ses valeurs de 1999 et que la France affiche une valeur en 2003 (121 $) deux fois moindre que les Etats-Unis (239 $) et le Japon (264 $), mais supérieure à l'Allemagne (102 $) et à la Grande

[68] *Recherche et développement en STIC dans les grands pays industriels*, avril 2006, étude réalisée par GFII pour le ministère délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche. Cette étude d'actualisation ne compte pas la Chine ou l'Inde dans les 12 pays et relève sans l'approfondir le gauchissement des données dû aux délocalisations américaines vers ces deux pays (ce qui accentue la part prise par le DoD et les recherches duales, peu externalisées).

Bretagne (98 $). Un autre constat confirme la mauvaise posture de la France au sein des grands pays industriels, à partir du calcul de la dépense totale de R&D STIC rapportée au PIB du pays : alors que la moyenne globale est pour 2005 de 0,62%, la France se situe à 0,40%, soit au même niveau qu'en 1999, ce qui relativise fortement l'impact de la priorité nationale décidée à cette date (Corée, 1,23%, Japon, 0,93%, Etats-Unis, 0,60%, Allemagne 0,38%, Grande Bretagne 0,33%).

Les documents stratégiques élaborés par le ministère de la recherche confirment que « *l'effort consenti est resté insuffisant* »[70]. Un tout récent rapport de la Commission européenne sur la recherche et l'innovation dans les STIC confirme leur place éminente dans le processus d'innovation et constate que les investissements dans les STIC laissent l'Union européenne loin derrière ses principaux concurrents. D'ores et déjà, un ressaisissement des Etats européens, même immédiat, ne permettrait pas de tenir les objectifs fixés en mars 2000 dans la stratégie de Lisbonne[71]. Il y a consensus des chercheurs, des consultants ou de l'administration pour constater que la France n'a pas su mobiliser les énergies pour y parvenir. Le fait que le rapport du CSTI de 2005 recommande que les STIC soient érigées en priorité nationale est particulièrement significatif à cet égard.

III - Des évolutions à conforter

La Cour prend acte des marques de relance, à partir de 2005, du soutien aux STIC, annoncées au cours de la contradiction menée sur ses constats avec les différents acteurs de la recherche en STIC. Ces signes sont directement liés à la réorganisation des structures de financement intervenue en 2005 ; plus généralement, les réformes en cours initiées par la loi de programmation sur la recherche du 16 avril 2006 annoncent des évolutions de nature à clarifier le partage des responsabilités entre les nombreux acteurs du domaine de la recherche en STIC. Cependant la refondation en cours laisse plusieurs questions en suspens pour créer les conditions d'une reprise en compte efficace de la priorité nationale des STIC.

70) Proposition de stratégie pour les STIC, document conjoint des directions de la recherche et de la technologie, novembre 2005.
71) « Créer une Europe innovante », groupe d'experts indépendant sur la R&D et l'innovation créé à la suite du sommet de Compton Court, présidé par M. Esko Aho (janvier 2006) et communication de la Commission au Conseil, « i2010, premier rapport annuel sur la société européenne de l'information » (19 mai 2006).

A - Un nouveau partage des rôles à clarifier et stabiliser

Après une période difficile (2003-2004), marquée par la mise en sommeil des instances de pilotage, la suppression du DSTIC au CNRS, l'épuisement des crédits incitatifs et l'assèchement des RRIT, se profile une nouvelle architecture générale de la recherche en France. La loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche et les textes réformant l'administration centrale du ministère délégué à la recherche [72] pourraient en effet constituer une chance pour recentrer la politique de recherche sur ses priorités et l'installer dans la durée.

La nouvelle organisation institutionnelle de la recherche mise en place par la loi et la réorganisation du ministère modifie en effet assez sensiblement l'exercice des trois fonctions qui participent du pilotage de la recherche et qui ressortissent des responsabilités de l'Etat et /ou de ses opérateurs : l'orientation stratégique de la recherche, l'allocation des ressources et l'évaluation des résultats. Il reste toutefois à stabiliser le nouveau partage des responsabilités et à en clarifier certaines incertitudes.

1 - L'orientation stratégique de la recherche

La loi de programme confie l'orientation stratégique de la recherche à un Haut conseil de la science et de la technologie (HCST) placé auprès du Président de la République, et chargé *« d'éclairer le Président de la République et le gouvernement sur toutes les questions relatives aux grandes orientations de la Nation en matière de politique de recherche scientifique, de transfert de technologie et d'innovation. »*. Le secrétariat de ce Haut conseil est assuré par la nouvelle direction de la stratégie au sein de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) qui a remplacé les directions de la recherche et de la technologie du ministère de la recherche, en les fusionnant. Cette nouvelle direction générale comprend, outre la direction de la stratégie, des départements sectoriels dont un concerne les STIC parmi une série d'autres disciplines en interfaces (mathématiques, physique, nanotechnologies, usages et sécurité). Dans la nouvelle organisation du ministère, les fonctions devraient être recentrées, selon ses responsables, sur les questions de stratégie, en liaison étroite avec les représentants, chercheurs et industriels, du secteur, l'activité de gestion des programmes et d'allocation des ressources étant transférée à l' agence nationale pour la recherche.

72) Décret n° 2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et arrêté du même jour sur le même sujet.

Afin de préparer les orientations nationales définies par le Haut Conseil en matière de STIC, le ministère de la recherche a annoncé la création prochaine d'une Commission stratégique interministérielle pour la recherche et l'innovation en STIC, qui jouerait le rôle d'une structure unique de coordination de l'effort public en matière de R&D en STIC. Reprenant les missions du CCSTIC, elle aurait la particularité d'être interministérielle, ce qui devrait lui permettre de réunir autour d'une même table les autres partenaires majeurs qui ne dépendent pas du ministère délégué à la recherche ni du cadre fixé par la loi de programme : la direction générale des entreprises, la délégation générale à l'armement, l'agence Oséo-Anvar, les RRIT, etc. L'interministérialité devrait en effet garantir que soient pleinement associés au pilotage des STIC le ministère de l'industrie et celui de la défense.

La Cour prend acte de ce projet, qu'elle appelait de ses voeux, tout en relevant que le foisonnement des instances appelées à donner des avis ou des orientations stratégiques sur les STIC ne rendra pas facile son positionnement.

La loi de programme consacre en effet l'Académie des technologies, qui dispose d'une commission consacrée aux STIC, en tant qu'établissement public appelé à mener des actions d'expertise et de prospective, à la demande des membres du gouvernement. Cette institution devrait intervenir tant dans l'évaluation que dans la définition des stratégies. Dans une position certes moins institutionnelle, il faut par ailleurs signaler le rôle de prospective important que peuvent jouer des cercles de réflexion, comme celui créé autour de l'étude Futuris, cofinancé par les ministères concernés et animé par l'Association Nationale pour la Recherche Technologique, et qui a déjà produit des documents de valeur sur les STIC. Enfin, si le CCSTIC n'existe plus, il reste à se prononcer sur le destin du CSTI, juridiquement toujours actif et en situation, par la présence dominante en son sein de personnalités issues des secteurs de l'entreprise et de la recherche, responsables des réseaux RRIT, de jouer un rôle utile en matière d'orientation stratégique à articuler avec la nouvelle Commission annoncée ou à reprendre par elle.

Il reste donc, à l'occasion de la création éventuelle de cette nouvelle commission stratégique interministérielle dédiée aux STIC à clarifier le dispositif d'ensemble de conseil scientifique du pouvoir exécutif et à l'articuler avec les instances de décision politique.

2 - L'allocation des ressources

La fonction de pilotage par l'allocation des moyens financiers qui doit permettre de diriger les ressources financières vers les thèmes de recherche déclarés prioritaires a également été sensiblement modifiée, à partir de 2005, avec la création sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) de l'agence nationale de la recherche (ANR) qui a profondément réformé la gestion des crédits incitatifs jusqu'ici attribués par les fonds ministériels mentionnés plus haut (FNS et FRT). La loi de programme érige ce GIP en établissement public et renvoie à un décret en conseil d'Etat l'organisation du pilotage des priorités au sein de l'ANR. Cette agence, en raison de son budget et de la nature de ses interventions qui sont orientables à court terme, est un outil majeur de la politique nationale de recherche, selon le ministère qui a déclaré que le choix des thèmes abordés dans les appels à projets se fait en concertation avec les différents ministères et organismes de recherche impliqués.

Dés 2005, le soutien de l'ANR a permis effectivement de réactiver les réseaux RRIT qui ont reçu un montant de 110 M € (contre moins de 20 M € en 2004, 70 M € en 2003 et 84 M € en 2002) pour l'ensemble des financements de ces réseaux. Le ministère a indiqué par ailleurs que le financement de l'ANR en 2005 pour le thème « STIC et nanos » a atteint 138 M €, auxquels il faut ajouter le soutien à des projets STIC et nanos dans les programmes non thématiques (programme blanc et programme « jeunes chercheurs »).

En agrégeant des ressources jusque là assurées par différents canaux, l'ANR répond à une logique de guichet unique qui contribue à la simplification du système de financement antérieur et devrait assurer une meilleure visibilité de l'effort public consenti en faveur des STIC, en ce qui concerne à tout le moins les RRIT et les aides sur crédits incitatifs (ACI). Toutefois d'autres dispositifs de financements coexistent avec l'ANR : l'Agence pour l'Innovation Industrielle (AII) créée par décret du 25 août 2005, qui intervient en matière de recherche industrielle, l'Agence OSEO-ANVAR (aides aux PME), les abondements divers du ministère de la recherche (comme les labels Carnot), et les structures de financement des deux autres ministères de l'industrie (le FCE notamment) et de la défense qui n'ont pas disparu.

Le développement des pôles de compétitivité qui constitue par ailleurs une récente et importante restructuration de la cartographie des STIC complique encore le dispositif de financement. Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire-(CIADT) a, en effet dans sa séance du 12 juillet 2005, sélectionné 66 pôles de compétitivité appelés à favoriser la coopération inter organismes et

combler un important déficit dans le domaine des compétences partagées ou de la mutualisation des moyens ; 9 de ces pôles sont dédiés aux STIC dont 3 à vocation mondiale[73]. Le financement des pôles qui doit représenter un minimum de 1,5 Md€ sur 3 ans a été assuré par plusieurs sources dont l'ANR en 2005, suivant la nature des projets à soutenir. En 2006, l'ensemble des soutiens des ministères pour les pôles a été regroupé dans le FCE, sauf celui du ministère de la recherche qui est assuré par l'ANR.

La question se pose ainsi de la coordination entre le ministère de l'industrie, qui a conservé le FCE pour financer les pôles de compétitivité, les clusters Eurêka et des actions spécifiques (Nano2008…), le ministère de la défense, le ministère de la recherche et les nouvelles agences chargées d'organiser la recherche sur projets amont (thématiques ou non), la recherche technologique de base, partenariale et industrielle.

La ligne de partage entre ces différents moyens de financements doit être clarifiée. Il est souhaitable, comme le pensent de nombreux organismes de recherche que les structures de financement mises en place soient articulées entre elles et surtout stabilisées de sorte que les équipes de chercheurs en lien avec les industriels puissent construire un partenariat solide et durable.

3 - L'évaluation des résultats de la recherche

Participe également du bon exercice de la fonction de pilotage l'existence effective de mécanismes d'évaluation dont les résultats doivent permettre de réorienter, si nécessaire, les efforts et moyens consentis pour mettre en œuvre la priorité nationale.

Six ans après la relance de la recherche en STIC décidée en 1999-2000, l'appréciation des premiers résultats atteints par les différents opérateurs de recherche en STIC, en termes de reconnaissance internationale et de valorisation de la recherche est malaisée, pour deux raisons principales : d'une part, l'absence d'une évaluation indépendante des organismes de recherche permettant de mesurer et comparer ces résultats, pour laquelle les outils et indicateurs font défaut ; d'autre part, le manque de données de synthèse sur les publications, les distinctions, les brevets, les créations d'entreprises, disponibles dans les ministères de tutelle et principalement celui de la recherche.

73) « *Solutions communicantes sécurisées* » en PACA, « *System@tic* », spécialisé dans la gestion et la maintenance des SI complexes et situé en Île de France et « *Minalogic* » en Rhône-Alpes autour des micro- et nanotechnologies.

L'analyse des derniers résultats du 6ème PCRD effectuée au 31 mars 2006 par l'ANRT donne indirectement, à cet égard, des indications sur les résultats obtenus par les laboratoires français dans l'obtention des appels à projets de l'Union européenne ; la France se situe en deuxième position avec 14,2%, hors réseaux d'excellence (REX) derrière l'Allemagne (21,8 %) et au premier rang pour la coordination des réseaux d'excellence et des projets intégrés. La participation des laboratoires français y est très honorable en valeur relative. Ainsi, le taux de succès des unités rattachées au DSTIC aux deux premiers appels à projets IST du 6ème PCRD sont respectivement de 38,2 % et 32,5 %, largement supérieur à la moyenne (20,4 % et 18,5%). Le LETI et le LIST du CEA ainsi que l'INRIA et le GET connaissent des succès comparables. De façon générale, sur 44 Réseaux d'excellence européens consacrés au STIC, 40 comptent des équipes françaises et 12 sont pilotés par un laboratoire français.

Chaque organisme de recherche dispose aujourd'hui de mécanismes d'évaluation interne plus ou moins performants de la production de ses laboratoires. Pour les RRIT, le suivi « scientifique » des projets est également assuré en interne par les instances des réseaux au moins une fois dans leur existence.

La loi de programme sur la recherche qui confie à une autorité administrative indépendante, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), l'évaluation des résultats de l'activité de recherche en général devrait là encore faire évoluer les dispositifs existants. Son champ d'investigation couvre tout le spectre de l'évaluation (des établissements, de l'activité des unités de recherche et des méthodes d'évaluation des personnels), étant précisé qu'elle pourra conduire l'évaluation des activités de recherche soit directement, soit en s'appuyant sur les structures et mécanismes d'évaluation en place dans les organismes, qu'elle devra valider ; il reste donc à prévoir les modalités d'articulation des procédures existantes avec les travaux de la nouvelle agence, en évitant le risque de lourdeur et de lenteur lié à la superposition d'actions d'évaluation.

La question des indicateurs et des outils de mesure qui font aujourd'hui défaut reste elle aussi en suspens ; il ne semble pas que la nouvelle agence ait une compétence directe à ce titre, même si elle devrait être intéressée à titre principal par la disposition d'instruments d'évaluation fiables et performants. Ceux-ci doivent être en tout état de cause élaborés par une instance indépendante fédératrice, capable de créer des unités de mesure adaptées aux STIC et donc valables pour tous et de préciser les nuances inévitables, pour permettre de dresser un tableau général des performances françaises dans ce secteur. Sur ce point, le

ministère de la recherche a annoncé la commande d'une étude sur l'état des lieux de la recherche publique à l'Observatoire des Sciences et des Techniques (OST), chargé par ailleurs de développer des indicateurs bibliométriques pour la LOLF.

B - Une meilleure visibilité budgétaire de la priorité en faveur des STIC

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le secteur de la recherche en STIC se retrouve, en raison de son caractère interministériel, dans 5 des 13 programmes de la mission interministérielle pour la recherche et l'enseignement supérieur (MIRES).

Parmi ces cinq programmes, seuls deux programmes principaux (traitant, d'une part, de la recherche universitaire et, d'autre part, des recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires) prévoient une action thématique qui recouvre explicitement le champ des STIC, en l'incluant cependant dans un ensemble plus vaste « mathématiques, STIC, micro et nanotechnologies », compte tenu des nombreuses interfaces des STIC vers d'autres domaines. Pour les autres opérateurs, il n'est pas possible, en l'état actuel de la nomenclature budgétaire, de dégager le périmètre de leur action en faveur des STIC ; ainsi pour la part de la recherche mise en œuvre par le GET, rattachée à un programme distinct consacré à la recherche industrielle ; de même pour l'intervention d'Oséo-Anvar dont l'action globale en faveur des PME-PMI n'est pas segmentée par domaine d'intervention ; enfin, les actions de l'ANR et de l'AII en faveur des STIC, dont les ressources proviennent d'un compte d'affectation spéciale constituant un programme propre ne sont pas davantage repérables au sein des différents projets de recherche financés.

Le ministère de la recherche considère que l'architecture budgétaire retenue pour la « mission interministérielle recherche et enseignement supérieur » n'a pas vocation à donner un suivi détaillé de chaque thématique de recherche au sein des ensembles cohérents de recherches scientifiques et technologiques regroupées par grands domaines ; force est de constater cependant que l'identification et la mesure de l'effort budgétaire consenti en faveur des STIC seraient souhaitables pour assurer le suivi de cette priorité nationale de la recherche qui constitue une politique publique.

La LOLF aurait pu être l'occasion de clarifier le concept de STIC. Il serait concevable en effet et fort utile que les crédits ouverts pour les STIC soient délimités au sein des différentes actions découpées dans les programmes, ce qui permettrait leur regroupement dans un document de synthèse, voire un document « de politique transversale » qui assurerait la visibilité de l'action publique en faveur des STIC et de son évolution, en en retraçant les objectifs et les résultats. Telle est la nomenclature adoptée par le CNRS qui a considéré qu'il fallait distinguer les STIC au sein des autres disciplines en interfaces, en la faisant figurer comme une action à part entière dans le budget 2007, afin de permettre de fixer des priorités budgétaires claires pour les STIC.

L'éclatement de la recherche en STIC entre différents programmes, en l'absence d'un document assurant la lisibilité de l'ensemble, accentue le risque d'émiettement des responsabilités entre les différents directeurs de programmes concernés[74] ; il rend d'autant plus nécessaire une coordination et un pilotage de ces actions et financements dispersés.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

Le domaine des STIC, unanimement considéré comme stratégique, a été déclaré en conséquence en 1999-2000 secteur prioritaire de l'effort national de recherche.

Après la mise en sommeil des instances dédiées aux STIC et le coup d'arrêt porté à l'effort d'accompagnement du développement de ce secteur, la reprise de ce dernier en 2005 et le nouveau cadre de pilotage de la recherche prévu par la loi de programme pour la recherche du 16 avril 2006 pourraient permettre de mobiliser, plus efficacement et dans la durée, les leviers de l'action publique en faveur de la priorité nationale décidée il y a six ans. Ainsi, en est-il de la volonté du ministère de la recherche de recentrer sa mission de pilotage sur la réflexion et les choix stratégiques, en s'appuyant sur les conseils et analyses des experts du domaine par l'intermédiaire d'un comité stratégique pour la recherche et l'innovation en STIC qui doit toutefois s'accompagner d'une révision d'ensemble du dispositif de conseil existant.

74) Le directeur général de l'enseignement supérieur, le directeur général de la recherche et de l'innovation, le délégué général pour l'armement et le directeur général des entreprises

S'agissant de l'objectif d'unification et plus modestement de simplification des guichets pour l'allocation des ressources visé avec la création de l'ANR, force est de constater qu'il a déjà vécu ; il est donc nécessaire, pour assurer la réactivité et la sélectivité du dispositif de financement encore insuffisamment recomposé que le champ respectif des différents intervenants soit clairement défini et stabilisé sans que d'autres sources ne naissent encore ; et il reste à organiser la coordination de leurs interventions qui pourrait se faire dans la nouvelle instance dédiée aux STIC ainsi qu'à veiller à la visibilité dans le BCRD, comme dans la loi de finances de l'Etat, de l'effort financier public affecté à la priorité nationale de ce domaine et de son évolution.

Mais la mise en œuvre effective et efficace de la priorité nationale de recherche en STIC réside avant tout dans le choix, par les organismes de recherche, les laboratoires des universités et des grandes écoles et les agences qui sélectionnent les projets de qualité avant de les financer, des axes stratégiques et thématiques de recherche propres à répondre, sur des échelles de temps très courtes, aux enjeux visés. L'évaluation a posteriori des résultats de ces choix et des travaux auxquels ils ont donné lieu prend alors toute sa valeur et le nouveau dispositif national mis en place avec l'AERES pourrait améliorer l'appréciation jusqu'ici malaisée des résultats atteints par l'ensemble des acteurs de la recherche en STIC, en l'absence d'instruments pertinents permettant de les mesurer et de les comparer.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Le ministère de la défense fait de la redéfinition de la politique en matière de STIC l'une de ses priorités.

Ainsi, le décret n°2006-497 du 2 mai 2006 crée une direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), chargée de l'élaboration de la politique générale du ministère de la défense pour les systèmes d'information et de communication.

Dans ce cadre, elle présentera, au début de l'année 2007 le plan stratégique des systèmes d'information et de communication (SIC). La délégation générale pour l'armement est étroitement associée à ces réflexions.

La Cour souligne, concernant le ministère de la défense, que le dispositif « manquait de cohérence d'ensemble et sa portée unificatrice s'en trouvait affectée ».

Plusieurs faits viennent atténuer cette observation de la Cour :

- Le responsable du domaine technique « télécommunications » de la DGA a ainsi fait partie du conseil d'orientation du RNRT (réseau national de la recherche en télécommunications), pratiquement dès sa création. La DGA s'est impliquée dans le pilotage de plusieurs actions lancées par le RNTL (réseau national des technologies logicielles), notamment s'agissant de l'action « technolangue ».

- La délégation est également intervenue en soutien de manifestations ou de projets organisés par le réseau RMNT (réseau micro et nano technologies). Pour évoquer d'une manière plus générale les relations de la DGA avec le secteur de la recherche civile dans les années 2000, il convient de mentionner le protocole signé en janvier 2001 entre le ministère de la défense et le ministère chargé de la recherche, en vue d'une meilleure harmonisation des activités de R&T (recherche et technologies) des deux ministères. La DGA s'est ainsi rapprochée des RRIT (réseaux de recherche et d'innovation technologiques), en participant à des travaux d'expertise réalisés dans ce cadre.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE PAROLE DU GOUVERNEMENT

Après avoir rappelé le ralentissement en 2003 de l'effort d'accompagnement du développement du secteur des sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC), la Cour des comptes souligne la reprise de l'effort financier accompli dans ce domaine depuis 2005.

A ce titre, le Ministère chargé du budget signale l'engagement important que l'Etat a consenti en faveur de l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) dans le cadre du contrat quadriennal 2006-2009 qui sera très prochainement signé avec l'établissement. L'Etat s'est en effet donné pour objectif en 2009 de porter la subvention pour charges de service public à 166 M€, soit une progression de 56 M€ par rapport à la subvention de 2005. En tenant compte des moyens inscrits en PLF 2007, l'INRIA a d'ores et déjà bénéficié en deux ans de la création de 280 postes de titulaires et de 76 postes de contractuels.

En ce qui concerne le CNRS, il convient de relever qu'entre 2006 et 2007, les dépenses de personnel en matière de sciences et technologies de l'information et de la communication ont crû de 9,20 %. Parallèlement, les moyens de fonctionnement et d'investissement non programmé des laboratoires qui interviennent dans ce champ d'activité ont augmenté de 1,80 %.

Cet effort en faveur des moyens récurrents des établissements s'accompagne en outre d'un développement des nouveaux dispositifs de financement incitatifs, mis en place dans le cadre de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche. Comme l'indique la Cour, le financement de l'Agence Nationale pour la Recherche (ANR) en faveur de la thématique « STIC et nanotechnologies » a atteint 138 M€ en 2005. Ce montant s'est accru puisque 147 M€ ont été consacrés aux appels à projets relatifs à la thématique « Matière et information », auxquels il convient d'ajouter le soutien à des projets STIC dans les programmes non thématiques (programmes blancs et programme « Jeunes chercheurs ») et les réseaux RRIT.

La relance stratégique du secteur des STIC bénéficie donc de la diversification des dispositifs de financement de la recherche (ANR, AII, Pôles de compétitivité, etc.). A cet égard, le Ministère chargé du budget partage les interrogations de la Cour sur la bonne coordination des différents instruments d'intervention aujourd'hui disponibles, la cohérence de ces financements étant indispensable à l'efficacité de l'effort financier engagé en faveur des STIC. Dans ce cadre, le rôle de pilotage du MENESR revêt une importance particulière.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS)

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur "la recherche en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC) " constate la persistance du retard français dans le domaine des STIC en soulignant la faiblesse de la coordination entre les différents acteurs nationaux travaillant sur les STIC ainsi que l'absence actuelle de suivi de l'état de la priorité faite aux STIC .

Je souhaite vous faire part de la politique scientifique menée par le CNRS dans ce domaine.

L'émergence de la société de la communication, de l'information et de la connaissance représente une transformation majeure dans l'évolution de la société humaine. Les STIC ont permis le développement des télécommunications, de l'informatique et du multimédia et en conséquence, l'avènement des communications mobiles, de l'Internet et du web.

Aujourd'hui la convergence numérique permet l'association de communications ubiquitaires et spontanées, de contenus numériques multimédia, de moteurs et de bases de connaissances, de terminaux intelligents et communicants.

Elle crée les conditions d'un changement d'état : le passage à une société globale de la communication, de l'information et de la connaissance. Ce changement impacte en profondeur le développement de la société humaine dans ses dimensions technologiques, économiques, sécuritaires, sociales et culturelles.

Cependant, cette transformation et sa maîtrise posent de grands défis scientifiques et technologiques liés :

- *à la complexité des systèmes supports, des réseaux et des systèmes d'information qui les assemble*
- *à la révolution cognitive résultant du potentiel des technologies de traitement multimédia et des implications sensorielles, perceptives et cognitives de la communication multimédia*
- *à la complexité des relations économiques, sociales et humaines que son développement implique.*

Le CNRS dispose en ce domaine d'une capacité de recherche dynamique et performante dans le domaine de l'électronique, de l'informatique et des télécommunications qui s'appuie pour les aspects pluridisciplinaires sur des compétences de premier ordre en physique, en chimie pour les nanotechnologies et en mathématiques pour le traitement de l'information et des connaissances, sur les sciences Humaines et Sociales pour les contenus et les interfaces.

Soucieux d'afficher la priorité accordée aux STIC, le CNRS a d'ailleurs créé un département spécifique le 1er janvier 2006 : le département Ingénierie à partir des domaines disciplinaires pilotés par les deux anciens départements, le département STIC (sciences et technologies de l'information et de la communication) et le département SPI (sciences pour l'ingénieur). Il a de ce fait harmonisé le pilotage scientifique de deux secteurs disciplinaires scindés en 2000 par la création du département STIC.

Cette réunification a été finalisée par le conseil d'administration du CNRS en juin dernier par le rattachement de la discipline "Informatique" initialement rattachée au département MIPPU (mathématiques, informatique, physique, planète et univers). Ce qui a permis à ce même conseil de modifier la dénomination du département le 19 octobre dernier : le département Ingénierie est ainsi devenu le département des Sciences et Technologies de l'Information et de l' Ingénierie (ST2I) afin d'illustrer la démarche à la fois scientifique et technologique du département tout en affichant une politique volontariste de mise en synergie des disciplines.

L'approche adoptée par le CNRS dans le domaine des STIC est prospective, pluridisciplinaire et intégrative afin de s'attaquer au plus tôt aux grands défis scientifiques pertinents qui conditionneront la présence ou le leadership dans ces domaines de la France et de l'Europe.

- *Une approche prospective pour anticiper les grandes évolutions ou ruptures scientifiques et technologiques qui structureront les systèmes de communication, d'information et de connaissance du futur.*
- *Une approche pluridisciplinaire pour prendre en compte les déterminants techniques, économiques et d'usages qui modèleront les développements effectifs de l'évolution en cours.*
- *Une approche intégrative pour faire avancer en parallèle les composantes des différents systèmes, prendre en compte leurs interactions et les potentiels d'innovation et de rupture.*

Cette posture pour la recherche suppose de disposer dans chacun des domaines d'équipes de pointe au niveau mondial, capable de fonctionner de façon coopératives entre elles et de façon ouverte en participant aux différents réseaux au niveau national, européen et international.

Plus encore que les domaines techniques spécifiques concernés, le domaine des STIC se distingue par une vision globale de leur développement et de leur déploiement au sein de la société, qui se traduisent :

- *Au niveau technique par l'accélération des progrès technologiques, la complexification des systèmes et l'importance croissante des interfaces humaines, ce qui demande à la fois de faire progresser les fondamentaux de chaque discipline et de combiner les compétences disciplinaires pour répondre aux problèmes d'architecture générale et d'intégration des systèmes.*

- *Au niveau des contenus par l'interactivité croissante dans l'usage des contenus, la diversification de leurs modalités d'accès et les problèmes de sécurité et de confiance qui leurs sont associés, ce qui demande également d'associer les compétences techniques sur les communications, de traitement d'information, d'ergonomie des interfaces et des usages.*
- *Au niveau de l'économie, du droit et de la régulation, il est également nécessaire de combiner les compétences techniques et économiques pour anticiper et créer les modèles solvables, éthiques et durables.*

Enfin, les STIC sont en France au cœur de 5 pôles de compétitivité à vocation mondiale sur les 15 labellisés en juillet 2005. Cet engagement pour l'innovation et la compétitivité est également soutenu par les RTRA (DIGITEOLABS, ASE) afin de structurer en amont les recherches et l'enseignement supérieur, sources d'avances et d'innovation pour la compétitivité économique de notre pays, un point crucial dans ce secteur dans la compétition avec les USA et des pays émergents comme la Chine et l'Inde.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPE DES ÉCOLES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS (GET)

Ayant pris connaissance des extraits, concernant le GET, de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes sur « la recherche en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication », il me paraît nécessaire de rappeler ou de faire connaître les éléments concrets et tangibles de la reconnaissance du rôle du GET dans la recherche en STIC par les institutions, par les entreprises et par les pairs.

Le GET est un acteur structurant de la formation et de la recherche en STIC en France

Le GET rassemble aujourd'hui une force de recherche qui en fait un des acteurs nationaux majeurs au niveau des STIC. La forte croissance réalisée depuis 2000 témoigne par ailleurs de l'excellence et de la compétitivité de ses équipes, et de la contribution du GET à la structuration des forces de recherche en France

Le groupe GET : un organisme national de formation et de recherche

Le GET est un établissement public national placé sous la tutelle du Ministre de l'Industrie. Il est constitué de Grandes Ecoles réparties sur le territoire Français : Télécom Paris implantée à Paris, Sophia Antipolis et Toulouse ; l'ENST Bretagne, implantée à Brest et Rennes ; l'INT, situé à Evry avec deux Ecoles, Télécom INT et INT Management. A celles-ci s'ajoutent deux filiales créées en partenariat avec des universités et des entreprises : Télécom Lille 1, créée en partenariat avec l'Université de Lille

1, France Télécom, Alcatel et Siemens, et l'institut EURECOM, installé à Sophia-Antipolis, créé avec l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et en partenariat avec aujourd'hui 12 grandes entreprises internationales et universités européennes.

Les écoles du GET diplôment chaque année 800 ingénieurs et 150 managers et comptent actuellement 4600 étudiants, dont 30% d'étrangers. Les recherches menées au GET impliquent aujourd'hui 600 chercheurs, 650 doctorants et près de 100 ingénieurs et personnels de support.

Depuis 2000, le GET a connu une forte croissance et ainsi vu son potentiel humain croître de plus de 40%, sa production scientifique de près de 70%, et son volume de contrats tripler.

Un acteur reconnu au meilleur niveau par les entreprises

Le GET est reconnu pour la qualité de sa recherche par de grandes entreprises françaises et internationales, qui soutiennent son action en investissant au travers de partenariats de recherche stratégiques, et de participations structurelles à ses filiales et à sa fondation (Fondation Louis Leprince Ringuet). Ces entreprises sont notamment :

- *Alcatel Lucent, France Télécom, Thales, Thomson, SFR, Siemens, Bouygues Télécom, ST Microelectronics, Hitachi, Mitsubishi, Swisscom, Cisco, BMW, Sharp, Schlumberger…*

Un acteur reconnu en France au meilleur niveau institutionnel

<u>Pôles de compétitivité</u> : le GET est partenaire fondateur de 4 pôles de compétitivité mondiaux ou à vocation mondiale du domaine des STIC : System@tic, Cap Digital, Images et réseaux, SCS, ainsi que du pôle à vocation mondiale Sea-nergie.

<u>Label Carnot</u> : Le GET est un des 20 Instituts Carnot labellisés en mars 2006 par le Ministère de la Recherche, et ainsi reconnu pour la qualité et le volume de sa recherche partenariale, aux côtés du CEA et de grandes unités mixtes de recherche du CNRS dans le domaine des STIC.

<u>Agences</u> : Le GET est également très présent au sein des projets de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), il est ou a été acteur de nombreux projets constitués au sein des réseaux thématiques (129 projets RNRT, 12 projets RNTL et 10 projets RIAM), et participe à des projets de l'Agence pour l'Innovation Industrielle (AII) comme le projet Quaero.

<u>Autres organismes de recherche</u> : plus des trois quarts des activités de recherche du GET se font en partenariat au sein d'unités mixtes avec le CNRS, l'INSERM et le CNES/DLR.

Un acteur reconnu en Europe et dans le monde

Europe *: Au sein du volet IST du 6ème PCRD européen, le groupe GET arrive en 4ème position pour son volume de participation derrière le CEA, le CNRS et l'INRIA, mais est le 1er en volume rapporté à sa force de recherche. Le groupe GET est en effet présent dans 40 projets européens, participe à 15 NoE (réseaux d'excellence) et assure la coordination scientifique de 3 d'entre eux.*

Reconnaissance par les pairs :

L'excellence scientifique du GET est également reconnue par la communauté scientifique au travers de ses publications, et des nombreuses distinctions reçues par ses enseignants-chercheurs dont le prestigieux prix Marconi délivré à Claude Berrou pour la découverte des Turbocodes (qui succède ainsi à l'inventeur d'Internet Vinton Cerf), ainsi que par les positions de « IEEE Fellow » et les classements dans les index de citations de certains de ses chercheurs, en tête au niveau mondial en traitement du signal par exemple.

Le Conseil Scientifique du GET

Composé de 27 personnalités éminentes du monde de la recherche en STIC, donc 9 membres représentant au meilleur niveau le monde industriel et 7 membres internationaux, le Conseil Scientifique du GET lui fournit une analyse d'ordre stratégique sur la recherche menée dans ses différents laboratoires, et évalue périodiquement leurs travaux.

Les marges d'initiative des établissements publics d'enseignement du second degré

PRESENTATION

Dotés depuis 1985 du statut d'établissement public local d'enseignement, les collèges et les lycées placés sous la tutelle du ministère chargé de l'éducation nationale bénéficient d'une certaine autonomie de décision. La loi d'orientation sur l'éducation de juillet 1989 leur a en outre confié la responsabilité d'adapter leurs formations, tant dans leur contenu que dans leurs méthodes, aux évolutions économiques, sociales et culturelles. Toutefois, comme la Cour a pu l'observer dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur « la gestion du système éducatif », cette autonomie a longtemps rencontré des limites qui tenaient à l'organisation hiérarchisée de l'enseignement scolaire, au poids des contraintes règlementaires et aux difficultés des équipes de direction des établissements à agir, notamment dans le champ pédagogique.

L'institution scolaire a incité récemment les établissements d'enseignement secondaire à tirer davantage parti des marges d'initiative qui leur sont ouvertes, comme en témoigne notamment la récente loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005. Pour apprécier cette évolution, la Cour a conduit une enquête dans cinq académies (Aix-Marseille, Bordeaux, Limoges, Paris et Strasbourg) auprès de 48 collèges et lycées publics. Ces derniers ont été retenus en raison de leur diversité, mais aussi de leur engagement particulier dans des actions innovantes.

La Cour n'a donc pas visé à obtenir une image représentative de l'ensemble des établissements publics du second degré, mais a voulu identifier certaines voies actuelles d'adaptation. Elle s'est fondée sur le constat que l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité de l'enseignement du second degré suppose une capacité des établissements scolaires à répondre à la diversité de leur environnement et de leurs élèves, ce qui nécessite l'obtention et l'utilisation effective de marges d'initiative dans la gestion des moyens mis à leur disposition.

L'enseignement scolaire public du second degré est confronté par la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 à une double exigence : redéfinir l'ensemble de sa gestion budgétaire dans le cadre de programmes nationaux et de budgets opérationnels de programme académiques, et passer d'une administration pilotée par les moyens à une démarche fondée sur la performance et la responsabilisation de ses principaux acteurs. Cette réforme, expérimentée durant l'année 2004 dans deux académies (Rennes et Bordeaux) et généralisée en 2005 à l'ensemble des rectorats, doit modifier les relations entre les différents niveaux de gestion du système scolaire, en privilégiant un pilotage par objectifs et par indicateurs et en rendant obligatoire la mesure des résultats obtenus par les différents acteurs. Dans ce contexte, la place des établissements scolaires devrait logiquement apparaître comme centrale : elle reste pourtant encore à préciser.

En effet, notamment en raison de leur nombre - on dénombrait en 2005 environ 5 200 collèges et 2 600 lycées - et du caractère partiel de leurs responsabilités - ils ne gèrent pas, notamment, les personnels enseignants -, cette réforme n'a pas défini les établissements publics du second degré comme des « opérateurs de l'Etat ». Elle n'a pas influé non plus pour l'instant sur leur organisation financière ou sur leurs compétences. Enfin, elle n'a pas encore mis en relation les projets des établissements et les budgets opérationnels de programme académiques. Son intérêt apparaît dès lors encore très réduit aux responsables de ces établissements, ainsi que l'a montré l'enquête menée par la Cour. Alors même qu'ils devraient normalement se situer au cœur de l'articulation entre la gestion budgétaire et la stratégie de recherche de la performance, dans la mesure où ils sont directement confrontés aux réalités du terrain, leur place semble encore résiduelle dans la mise en œuvre de cette réforme, et parfois même contestée.

Cette situation peut sembler d'autant plus paradoxale que les statistiques soulignent l'importance de l'« effet-établissement » qui se traduit par le constat de forts écarts du point de vue des résultats des élèves : le taux de réussite au brevet des collèges oscille ainsi entre 45 %

et 95 % et des lycées pourtant confrontés à des publics scolaires et à des contextes socio-économiques comparables présentent des performances très variables en termes d'accès et de réussite au baccalauréat. Certes, les paramètres qui expliquent ces écarts sont nombreux et difficiles à démêler, puisque certains découlent de caractéristiques locales ou structurelles, telles que l'environnement socio-économique ou la taille des établissements, alors que d'autres dépendent de comportements ou de décisions spécifiques des établissements. Il reste que ces résultats témoignent du fait que l'efficience et l'efficacité du second degré découlent au moins pour partie du comportement des acteurs de terrain : la synthèse nationale des visites d'établissements effectuées en 2004-2005 par les inspections générales du ministère de l'éducation nationale indique ainsi clairement que la qualité du pilotage des établissements et la diversité des dispositifs pédagogiques constituent des facteurs décisifs pour la réussite des élèves. Cette observation contraste dès lors avec le constat selon lequel les établissements publics du second degré doivent agir dans un environnement très contraint, où leur latitude d'action ne peut actuellement s'exprimer que dans le cadre de marges très ténues.

I - Un système contraint

Les établissements du second degré se heurtent en effet à de nombreuses limites pesant sur leurs capacités d'initiative, dans des domaines aussi essentiels que les choix budgétaires, la définition de l'offre de formation ou la gestion des ressources humaines. En revanche, les évolutions récentes du système scolaire leur permettent de disposer de leviers d'action dans le domaine du pilotage interne et de l'organisation pédagogique.

A - L'existence de limites fortes

Pour leur fonctionnement administratif et budgétaire, les établissements du second degré sont soumis au contrôle du recteur, de leur collectivité territoriale de rattachement et du préfet. Il en résulte une évidente complexité administrative, des actes essentiels de gestion devant recevoir, pour être exécutoires, l'approbation de ces trois tutelles.

Par ailleurs, les moyens financiers dont disposent directement les établissements sont étroitement limités. Le budget des collèges et des lycées ne comprend par exemple ni les rémunérations des enseignants qui sont gérées directement par les rectorats, ni les opérations d'investissement qui sont conduites par les collectivités territoriales. Au total, près de 85 % des dépenses afférentes à leur activité sont en fait

prises en charge par des instances qui leur sont extérieures : les établissements publics locaux d'enseignement n'ont de ce fait qu'une perception indirecte des moyens qu'ils mobilisent. Par ailleurs, si les établissements peuvent consacrer sur leurs budgets une part de leurs crédits à des équipements ou des projets à vocation pédagogique, cette latitude reste étroite : ils ne peuvent intervenir à ce titre, dans le meilleur des cas, que sur environ 10 % de leurs crédits, le reste étant absorbé par leurs charges de fonctionnement courant.

En ce qui concerne les activités de formation qui constituent pourtant leur vocation, le champ d'action des établissements est également très étroit. La définition des secteurs de recrutement des collèges incombait jusqu'alors aux services déconcentrés de l'éducation nationale et relève désormais des conseils généraux, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : les collèges ne disposent pas de pouvoir de décision en la matière, mais ils peuvent agir de façon indirecte en déployant une stratégie de communication visant à mieux se faire connaître auprès des familles. La définition de l'offre de formation est par ailleurs une compétence de la région qui élabore un schéma prévisionnel des formations, compte tenu des orientations nationales et après l'accord des conseils généraux pour les établissements relevant de leur compétence : dans ce cadre, les établissements d'enseignement ne disposent que d'une compétence limitée aux formations de nature complémentaire et optionnelle. Au demeurant, cette latitude est elle-même strictement encadrée : la circulaire de préparation de la rentrée scolaire 2004 insiste ainsi sur la nécessité de renforcer le pilotage académique des enseignements optionnels, en raison des risques de redondance et de concurrence que pourrait entraîner leur développement non maîtrisé à l'échelon des établissements.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, si les établissements d'enseignement secondaire publics peuvent recruter directement certaines catégories de personnels, comme les assistants d'éducation, leur capacité d'action demeure également très réduite. En effet, à la différence des établissements sous statut privé, ils ne décident ni des recrutements ni des affectations des personnels titulaires et des contractuels qui sont gérés respectivement aux niveaux national et académique, sous réserve de quelques dispositifs spécifiques (réseaux « ambition réussite »). En raison du principe de liberté pédagogique, les responsables des établissements n'ont pas non plus de contrôle sur la qualité ou la conformité aux programmes des contenus des formations dispensées par les enseignants. Dès lors, ce n'est que de façon indirecte que les chefs d'établissement disposent de certains moyens d'intervention, tels que la capacité de proposer des formations aux

enseignants confrontés à des difficultés dans leurs classes, la possibilité d'assurer un accompagnement des professeurs avant et après les visites d'inspection ou la faculté de porter un jugement sur leur manière de servir lors de leur notation administrative ou lors des propositions de promotion. Ces moyens limités d'action expliquent pourquoi certains chefs d'établissement ont indiqué lors de l'enquête de la Cour qu'il leur semblerait opportun d'accroître sensiblement leur capacité d'action en matière de gestion des ressources humaines, par exemple en développant un recrutement sur profil dans certaines disciplines, afin de permettre une meilleure adéquation aux besoins spécifiques des élèves, ou bien en organisant une plus grande mobilité des enseignants, afin de mieux assurer le renouvellement des équipes pédagogiques.

Ces aspirations reflètent en fait une évolution dont les enseignements ne paraissent pas avoir été tous tirés. Les chefs d'établissements et leur équipe de direction occupent désormais une place centrale dans un enseignement du second degré où les frontières traditionnelles entre filières administratives et pédagogiques tendent à s'estomper : cette évolution les conduit à intervenir plus directement dans le domaine pédagogique, ce à quoi les prépare leur métier antérieur d'enseignant, mais ce qui suppose également la maîtrise collective de compétences plus nombreuses auxquelles ils devraient être mieux formés et à l'aune desquelles ils devraient être évalués. Les chefs d'établissement sont en charge de nouvelles responsabilités qui viennent alourdir leurs activités mais, pour y faire face, ils ne disposent pas toujours de moyens d'action adaptés, ni d'équipes administratives suffisantes, tant en nombre qu'en qualification.

B - Des leviers d'action délimités

Dans le domaine du pilotage interne et de l'organisation pédagogique, la prise d'initiative des établissements n'a longtemps guère eu de place, ni de reconnaissance dans un système éducatif du second degré traditionnellement régi par des décisions centralisées et des procédures uniformes. Une évolution s'est toutefois fait jour à partir de la transformation en 1985 des collèges et des lycées en établissements publics locaux d'enseignement, ce qui leur ouvrait la voie de l'autonomie institutionnelle, et donc d'une reconnaissance en tant qu'acteurs à part entière du système scolaire.

Par delà le transfert de certaines procédures administratives aux services déconcentrés et une globalisation croissante des crédits budgétaires, c'est la conception même des politiques éducatives qui s'est peu à peu transformée en vue d'une adaptation accrue aux besoins des

territoires et des publics scolaires. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a ainsi soumis les établissements d'enseignement à l'obligation de se doter d'un projet définissant les activités scolaires et périscolaires leur permettant d'atteindre leurs objectifs et ceux des programmes nationaux d'enseignement. Prolongeant cette évolution, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 a réaffirmé l'importance du projet d'établissement et permet désormais aux collèges et aux lycées de lancer des expérimentations portant notamment sur l'organisation pédagogique : dans ce nouveau cadre législatif, les établissements voient s'accroître leurs responsabilités en matière d'aménagement des enseignements. Enfin les circulaires ministérielles de préparation des rentrées scolaires encouragent désormais explicitement la prise d'initiative des établissements. La circulaire de 2001 les a ainsi incités à mieux prendre en compte la diversité des élèves en prévoyant des effectifs allégés ou agencés de façon différenciée et en tirant parti des modulations des horaires d'enseignement dans certaines disciplines. De même, la circulaire de 2005 a engagé les lycées à organiser les cours de langue vivante en groupes constitués en fonction des compétences des élèves.

En définitive, contrairement à l'image répandue d'une rigidité immuable et d'une régulation qui serait restée exclusivement hiérarchique, le cadre législatif et réglementaire de l'enseignement du second degré a évolué au cours de la période récente pour conférer aux collèges et aux lycées une capacité d'action un peu plus large et diversifiée en ce qui concerne le pilotage interne des établissements et leur organisation pédagogique.

Ainsi, dans le cadre du projet d'établissement qu'il élabore pour une durée comprise entre trois et cinq ans, chaque collège et lycée développe désormais une analyse de ses forces et faiblesses et identifie ses besoins et ses objectifs. Son conseil d'administration fixe en outre, dans le cadre fixé par les dispositions législatives et réglementaires et les objectifs définis par les autorités ministérielles et académiques, les grandes orientations retenues en matière pédagogique. L'organisation de la vie de l'établissement est également un domaine d'action directe pour les collèges et les lycées, qui élaborent et votent leur règlement intérieur. Ils peuvent de même déterminer - avec l'accord de la municipalité - leurs horaires d'ouverture et de fermeture. Ils organisent également le programme annuel des activités péri-éducatives. Ils établissent enfin le règlement de fonctionnement de la demi-pension et, le cas échéant, de l'internat.

Une latitude d'action est également ouverte aux établissements dans l'utilisation des « dotations horaires globalisées » regroupant les heures d'enseignement qui leur sont déléguées par les services académiques. En effet, les collèges et lycées disposent d'une certaine autonomie pour agencer ces moyens en fonction des horaires d'enseignement définis par les programmes nationaux : ils répartissent les heures d'enseignement entre formations et disciplines ; ils déterminent les services des enseignants ; ils disposent en outre d'heures supplémentaires d'enseignement pour organiser des activités pédagogiques complémentaires et pour gérer les absences de courte durée des professeurs. Pour organiser les formations dispensées aux élèves, ils peuvent tirer parti des éléments de souplesse donnés par la réglementation pédagogique : horaires minima et maxima dans certaines disciplines, possibilité de créer des groupes à effectifs réduits ou dédoublés dans certains enseignements. Depuis 1998, les lycées peuvent également mettre en place une organisation différenciée du temps de travail des élèves et développer des enseignements optionnels. Les capacités d'action des établissements sont donc variées en matière d'organisation pédagogique, même si elles ne peuvent jouer que sur une part marginale des moyens d'enseignement, qui peut être évaluée en moyenne à environ 5 % des heures inscrites dans les dotations.

La formation d'équipes pédagogiques chargées de coordonner les enseignements constitue en outre depuis 1990 un autre mode d'action possible. Un conseil pédagogique a notamment été institué en 2005 par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école : présidé par le chef d'établissement, il réunit des représentants des professeurs principaux de chaque niveau d'enseignement et des professeurs de chaque discipline, et a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, afin notamment d'harmoniser les méthodes d'enseignement et d'évaluation. Enfin, prolongeant leurs capacités d'action en matière d'organisation pédagogique, l'orientation et la préparation à l'insertion professionnelle et sociale constituent un large champ où les établissements peuvent lancer des initiatives qui leur sont propres.

II - Des initiatives concrètes de nature multiple

Tirant parti de ces marges d'action que les textes mettent à leur disposition dans le domaine du pilotage interne et de l'organisation pédagogique, parfois même devançant l'évolution de ces derniers, certains collèges et les lycées analysés lors de l'enquête de la Cour se sont engagés dans des initiatives très variées. Celles-ci témoignent du dynamisme des équipes de direction de certains établissements,

dynamisme qu'il convient de reconnaître et d'encourager, sous réserve que l'institution scolaire veille à mesurer leur impact effectif sur la performance des établissements.

A - Développer la culture du projet

La culture du projet est devenue une réalité tangible dans la plupart des établissements analysés. Alors que, pendant longtemps, les projets d'établissement se réduisaient à des catalogues de mesures éparses, généralement peu concertées lors de leur élaboration, ils résultent désormais plus souvent d'une réflexion collective qui associe, de leur conception à leur mise en œuvre, les équipes enseignantes. Un lycée de l'académie d'Aix-Marseille a ainsi organisé en 2005 un séminaire dont l'intitulé témoignait explicitement de cette conception : « L'établissement dispose de marges de manœuvre ; en nous en saisissant, ensemble nous pouvons apporter des améliorations très importantes ».

Fondés généralement sur une analyse des résultats scolaires et sur leur comparaison avec les moyennes académiques et départementales, les projets les plus récents s'efforcent d'agir sur l'ensemble des leviers de changement, qu'ils soient pédagogiques ou administratifs. Cette approche plus solidaire et cohérente des différentes activités de l'établissement conduit à placer son responsable au centre d'une communauté qu'il lui revient d'animer et de fédérer. Son action s'inscrit, dès lors, dans un champ d'intervention beaucoup plus large que la seule gestion administrative, en lui conférant notamment une légitimité nouvelle en matière de pilotage pédagogique : à titre d'exemple, un lycée de l'académie de Limoges s'est ainsi engagé dans un projet d'établissement appliqué à tous les domaines (administratif, pédagogique, éducatif, culturel) et débouchant à la fois sur la mise en place de « projets de service » et de « projets de classes » établis sur la base d'une concertation entre enseignants.

Au-delà de cette démarche définie stricto sensu, la culture du projet tend par ailleurs à se répandre dans les établissements sous la forme de multiples actions à dimension pédagogique, éducative ou péri-éducative. Parmi de nombreux exemples, un lycée professionnel de l'académie de Limoges a ainsi signé avec des partenaires industriels plusieurs accords-cadres de coopération : dans le cadre d'un de ces projets, quatre enseignants du lycée sont formés par une entreprise du secteur de l'outillage et de la plasturgie, qui apporte également un soutien financier et technique à l'établissement en assurant gratuitement la maintenance de ses installations et en fournissant la matière première des ateliers.

B - Associer les conseils d'administration et les familles

Dans les établissements analysés par l'enquête, les équipes de direction sont apparues particulièrement soucieuses d'associer les conseils d'administration aux actions qu'elles lançaient : la discussion collective des projets constitue en effet un atout majeur pour leur réussite.

Plus généralement, les débats touchent désormais tous les aspects de la vie des établissements, y compris ceux qui relèvent de l'organisation pédagogique. Un autre lycée professionnel de l'académie de Limoges a ainsi mis en place un conseil pédagogique dès septembre 2001 : cette instance composée du proviseur, d'un ou deux représentants par discipline dont ils assurent la coordination et, plus récemment, de représentants de syndicats d'enseignants, constituait, près de quatre années à l'avance, une préfiguration du conseil pédagogique qu'a institué récemment la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Cette instance se réunit au moins une fois par trimestre et examine à titre consultatif l'ensemble des questions d'ordre pédagogique, notamment celles qui ont trait à la refonte des programmes de l'enseignement professionnel.

D'autres établissements prennent des initiatives pour s'ouvrir davantage à leurs usagers, et notamment aux parents d'élèves. Parmi de nombreux exemples similaires, un collège limousin s'est ainsi doté d'un site Internet sécurisé qui permet tant aux enseignants et aux élèves qu'aux familles de nouer un dialogue interactif avec les responsables de l'établissement. Parmi les services de ce site figurent la présentation de la politique de l'établissement, le journal du collège, la mise en ligne des notes et des bulletins des élèves, des informations diverses sur la vie de l'établissement (annonces de changements d'horaires de cours, indications d'absences de professeurs, offres de voyages ou d'activités péri-éducatives, menus du self-service), ainsi que des informations en matière d'éducation à la santé. Il est également prévu des formules d'abonnement aux différentes rubriques du site, avec un envoi automatique de messages d'alerte électronique aux familles.

C - Agencer les moyens d'enseignement

L'enquête de la Cour a mis en lumière le fait que les moyens d'enseignement délégués aux établissements font désormais l'objet d'un pilotage et d'un suivi très précis par les échelons académiques. Cette tendance s'explique par le perfectionnement des outils statistiques et du contrôle de gestion qui permettent aux rectorats de connaître exactement l'utilisation des moyens d'enseignement et de calibrer au plus juste les

dotations horaires globales des établissements. En outre, les politiques académiques cherchent, pour la plupart d'entre elles, à optimiser la gestion des moyens d'enseignement et à rationaliser l'offre de formation, ce qui se traduit par un examen critique des projets d'ouverture de nouvelles formations, par la fermeture des formations à faibles effectifs, par la constitution de pôles spécialisés dans les filières professionnelles et par la volonté de mieux encadrer l'essor des options des lycées d'enseignement général et technologique, afin de réguler les phénomènes de concurrence entre établissements.

L'étendue des marges d'initiative dans l'agencement des moyens d'enseignement varie cependant selon les catégories d'établissement. Les horaires d'enseignement prévus par la réglementation pédagogique sont ainsi plus normatifs en collège qu'en lycée. De même, les lycées implantés dans des cités scolaires ou les lycées professionnels supports de centres de formation d'apprentis ou têtes de réseaux de formation continue peuvent disposer, en raison des effets d'échelle, d'une aisance de gestion supérieure à celle des établissements isolés. La taille des établissements joue enfin un rôle décisif, car l'importance des effectifs scolaires permet normalement de disposer d'une plus grande souplesse de gestion des moyens d'enseignement.

Dans ce cadre, certains établissements font preuve d'initiative en cherchant à dégager des marges de manœuvre pour mettre en place des dispositifs pédagogiques précis. Un collège de l'académie d'Aix-Marseille répartit ainsi sa dotation en mettant l'accent sur la maîtrise du français, auquel sont affectés plus de 20 % des moyens d'enseignement : il s'agit d'un choix collectif, justifié par une proportion importante de populations locales issues de l'immigration et des performances peu satisfaisantes aux évaluations en classe de 6ème. Un autre collège de l'académie de Paris a mis en place, depuis la rentrée scolaire 2005, un tutorat méthodologique d'aide aux devoirs pour les classes de 5ème. Cette initiative est née du constat que des dispositifs d'aide en français et en mathématiques permettaient d'ores et déjà de répondre en classe de 6ème aux besoins des élèves en difficulté, mais que rien ne leur était proposé dans la classe suivante : il a en conséquence été décidé de répondre à ce besoin en prélevant quatre heures sur la dotation du collège. De nombreux exemples analogues d'agencement des moyens d'enseignement ont été relevés.

D - Adapter les enseignements à la diversité des élèves

Les établissements, en particulier ceux qui sont confrontés à un important public scolaire en difficulté, prennent par ailleurs de multiples initiatives dans le domaine pédagogique. Ces initiatives visent le plus souvent à intervenir dans les domaines les plus sensibles de la scolarité des élèves du second degré : la continuité entre les cycles de formation, notamment entre l'école primaire et le collège ; la mise en cohérence des critères d'évaluation et de notation des élèves ; l'homogénéité des enseignements dispensés dans une même discipline ; la prise en charge des élèves en situation d'échec. De telles actions reposent généralement sur une équipe de direction qui assure un rôle fédérateur en animant un travail en équipe avec les enseignants.

Afin de faciliter la prise en charge des élèves issus de l'enseignement primaire, un collège de l'académie de Limoges organise ainsi des séances de travail avec des professeurs des écoles de son secteur pour que les enseignants du collège tiennent compte des nouveaux programmes de CE2 dans leurs cours en classe de 6ème. Un lycée de l'académie de Bordeaux a, pour sa part, élaboré un référentiel des compétences attendues des élèves en classe de seconde, afin de faciliter l'intégration au lycée des élèves issus des différents collèges du secteur : ce référentiel a été approuvé lors de la prérentrée 2004, puis diffusé à tous les élèves et commenté à leurs parents.

Dans le domaine de l'évaluation des élèves, un lycée parisien a institué depuis trois ans des devoirs communs, organisés par les professeurs de la même discipline pour toutes les classes, avec l'élaboration d'une grille commune de notation et des corrections systématiquement assurées par un professeur d'une autre classe que celle de l'élève : d'abord mis en place en classe de seconde pour les mathématiques et les sciences de la vie et de la terre, ces devoirs communs se sont rapidement développés et ont été étendus à d'autres disciplines.

Un collège parisien a, dans le même esprit, élaboré un logiciel de notes en partant du constat que celles-ci constituent un élément décisif pour le devenir des élèves, alors même qu'elles sont souvent entachées d'une part de subjectivité. Les objectifs poursuivis par cette démarche sont ambitieux : constituer des groupes homogènes de soutien pédagogique ; éviter un système de notation démobilisateur ; permettre à l'élève et à sa famille de connaître l'évolution du travail accompli ; assurer une orientation plus juste à l'issue de la classe de 3ème ; donner aux enseignants les moyens de situer leur système de notation par rapport

à leurs collègues et les inciter à une lecture plus attentive des programmes. Après un essai concluant, ce système d'analyse statistique des notes a été généralisé et le déroulement du conseil de classe s'en est trouvé profondément modifié : grâce à un système de vidéo-projection, les enseignants prennent conscience de leurs comportements en matière de notation et sont amenés à réfléchir avec leurs collègues pour adapter leurs méthodes d'enseignement et leurs critères d'évaluation.

Enfin, de nombreux établissements ont mis en place des dispositifs de soutien ou de tutorat destinés aux élèves en grande difficulté. Un collège de l'académie d'Aix-Marseille a ainsi intégré dans l'emploi du temps des élèves de 6ème et de 5ème une aide aux travaux personnels et un soutien individualisé. Le principal de cet établissement préside en outre une association d'aide aux devoirs, qui accueille les collégiens volontaires deux fois par semaine durant deux heures : cette association est animée par des professeurs à la retraite bénévoles et par des étudiants rétribués grâce à des subventions obtenues au titre de la politique de la Ville. Un autre collège de la même académie a défini une stratégie pédagogique différenciée selon les résultats des élèves : cet établissement a ainsi ouvert une classe de 4ème dans laquelle ceux des élèves qui sont en difficulté sont pris en charge par une équipe enseignante qui travaille à leur reprise de confiance en eux-mêmes, sur la base d'enseignements renforcés en français et en mathématiques ; pour les élèves ayant moins de difficultés, une option dite d'excellence en informatique, technologie et multimédia a été simultanément mise en place ; une séquence hebdomadaire d'approfondissement en mathématiques est enfin proposée à des élèves volontaires de 3ème. Cette démarche rencontre toutefois des limites, puisque le regroupement des élèves en fonction de leurs résultats ne peut aller jusqu'à la constitution de « classes de niveau » qui seraient contraires aux recommandations ministérielles en faveur de la composition hétérogène des structures d'enseignement.

Un collège parisien a, pour sa part, institué un dispositif ambitieux de double tutorat dans l'ensemble des classes de 5ème, d'une part entre les enseignants et les élèves, et d'autre part entre les élèves eux-mêmes. Le suivi de ce dispositif est assuré au moyen de fiches navettes entre tuteurs et élèves afin de mesurer les progrès accomplis. Une modification du comportement des élèves et une amélioration globale des résultats scolaires ont d'ores et déjà été constatées. Ce mode de tutorat a, de plus, renforcé les liens des élèves entre eux et avec les enseignants, et favorisé la progression des élèves en difficulté. Les meilleurs élèves en ont aussi tiré profit, à tel point que ceux qui avaient expérimenté ce dispositif ont organisé l'année suivante un tutorat spontané pendant leurs heures libres.

Parmi de nombreux autres exemples, d'autres démarches méritent également d'être citées. Fortement mobilisé pour mieux répondre aux besoins des élèves en situation d'échec scolaire ou se livrant à des conduites à risque, un lycée de l'académie de Bordeaux a institué une « équipe vie scolaire » qui réunit chaque semaine le proviseur et son adjoint, les conseillers principaux d'éducation, le médecin, l'assistante sociale, l'infirmier et la conseillère d'orientation. Cette équipe étudie les cas d'élèves en difficulté et détermine un plan d'action pour les aider. Ce travail collectif, qui passe par un lien étroit avec les professeurs principaux, fait l'objet d'un bilan annuel. Les résultats de cette démarche sont considérés comme très encourageants : le proviseur estime que ce suivi individualisé et ce travail d'équipe ont permis d'endiguer les problèmes pour trois élèves sur quatre.

La prévention des difficultés des élèves passe également par la cohérence et la constance de l'attitude de la communauté scolaire face aux comportements de mauvaise conduite. Un collège de l'académie de Bordeaux avait ainsi constaté une forte hétérogénéité des pratiques de sanction des différents enseignants et, corrélativement, leur inefficacité, due à l'incompréhension, voire au sentiment d'injustice des élèves. Le chef d'établissement a mobilisé son équipe pour mettre en place un référentiel définissant très précisément les niveaux de gravité des manquements, l'échelle des punitions et des sanctions correspondantes, ainsi que le déroulement des procédures applicables. En fonction du nombre et de la nature des manquements observés au cours du trimestre, chaque élève se trouve placé dans une zone verte, orange ou rouge. Un tel dispositif permet de fixer clairement des normes qui aident les enseignants à mieux faire respecter par les élèves les règles de vie scolaire. Du côté des élèves, le dispositif permet d'agir de manière préventive, dès lors qu'ils connaissent précisément la gradation des sanctions.

E - Améliorer l'orientation des élèves

En matière d'orientation, les établissements peuvent engager des actions visant à agir sur les redoublements dans le souci de limiter les retards scolaires des élèves, tout en privilégiant des actions de soutien individualisé. Dans un collège de l'académie de Bordeaux, le redoublement n'est ainsi proposé qu'à des élèves d'âge normal, motivés et respectant le règlement intérieur. Cette décision influe en amont sur les pratiques des écoles primaires du secteur de recrutement car, si les élèves ont redoublé au cours de leur scolarité primaire, ils ne peuvent plus redoubler en collège, mais bénéficient alors d'un effort de soutien individualisé. L'effet de cette disposition a été important : le taux moyen

de redoublement est passé au sein de l'établissement de 11,1 % en 1997 à 3,7 % en 2004 ; de même, la proportion d'élèves arrivant au collège à l'âge normal, qui était de 66,4 % en 1997, s'est élevée à 84,1 % en 2004, ce qui montre que les écoles du secteur ont largement modifié leurs pratiques. Cette politique n'a pas eu d'impact défavorable sur les performances des élèves, les taux de réussite au brevet s'étant même améliorés. Cette démarche n'a cependant pas été appréciée de façon plus globale dans le cadre de l'académie.

Dans le domaine de l'orientation, l'information des élèves en matière de poursuite de formation ou d'insertion professionnelle constitue une dimension complémentaire de l'action des établissements. Dans le cadre du programme « nouvelles chances » lancé en 1999, un collège de l'académie de Bordeaux a ainsi mis en place des stages de découverte professionnelle : cette démarche qui s'adresse à des élèves de 14 ans et plus en situation d'échec ou en risque de rupture scolaire leur permet d'effectuer des stages d'un à sept jours en entreprise, le plus souvent chez des artisans. Ce dispositif est complété par une offre de stages en lycées professionnels. Cette action se déploie également en direction des professeurs du collège auxquels il est proposé de participer à des journées de découverte des lycées professionnels.

F - Adapter l'offre de formation

Les établissements ne disposent pas d'une autonomie leur permettant de décider seuls de leur offre de formation, mais ils peuvent lancer des initiatives dans ce domaine. Un lycée de l'académie d'Aix-Marseille a ainsi ouvert une classe préparatoire aux instituts d'études politiques, qui est destinée essentiellement aux élèves issus de zones d'éducation prioritaire : afin que ses élèves puissent poursuivre ultérieurement leurs études en deuxième année universitaire, il a négocié directement et obtenu des équivalences avec les universités voisines. Un lycée professionnel de l'académie de Limoges souhaitait pour sa part améliorer sa capacité de recrutement et l'insertion professionnelle de ses élèves en créant une filière « construction en bois » dans le cadre d'un baccalauréat professionnel : en liaison avec les fédérations professionnelles et les inspecteurs de l'enseignement professionnel, il a mené une analyse détaillée de son environnement économique et des débouchés envisageables pour montrer la pertinence de ce projet, qui devrait très prochainement aboutir.

L'enquête a par ailleurs montré que, si les enseignements optionnels constituent souvent un facteur de concurrence entre lycées, certains d'entre eux sont soucieux d'en réguler le développement et d'optimiser ainsi leur offre de formation : un lycée parisien partage ainsi avec un autre lycée, qui est son voisin immédiat, certaines options qui sont offertes indifféremment aux élèves des deux établissements.

G - Agir sur le recrutement des élèves en collège

Si les collèges n'ont pas de latitude d'action en matière de définition de leurs secteurs de rattachement, ils peuvent toutefois développer des initiatives pour accroître leur attractivité. Un collège de l'académie de Strasbourg qui accueille une population hétérogène, dont une centaine d'élèves en très grande difficulté inscrits en section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), a ainsi essayé de réagir à son image dégradée auprès des familles. Ayant enregistré lors de la dernière rentrée une perte d'une cinquantaine d'élèves, essentiellement en raison d'un climat d'insécurité présumé, cet établissement a organisé des rencontres avec les parents des élèves des écoles primaires de son secteur pour redresser la situation, au cours desquelles le principal a pu développer efficacement devant les familles son ambition de faire de ce collège un pôle d'excellence, notamment grâce à des dispositifs de consolidation des connaissances en 6ème (avec un soutien individualisé), à une ouverture plus grande sur le monde de l'entreprise et au développement des activités culturelles et sportives. Dans la même optique, un collège de l'académie d'Aix-Marseille organise des échanges avec les écoles de son secteur pour faire connaître son offre de formation et ses résultats scolaires. Le résultat de cette politique est tangible : le solde des demandes de dérogations en faveur de cet établissement est devenu positif.

III - Le rôle de régulation des services académiques

L'intérêt d'une plus grande autonomie des établissements ne saurait signifier des initiatives échappant à toute régulation, qui risqueraient de créer des écarts inéquitables ou bien de générer une concurrence coûteuse dont l'efficacité ne serait guère avérée. Elle ne saurait non plus justifier des pratiques qui seraient indifférentes aux normes permettant de garantir l'égalité des élèves devant le service public. Les services académiques doivent à cet égard jouer pleinement leur rôle.

A - L'extension de la démarche contractuelle aux établissements

Le ministère de l'éducation nationale s'est engagé depuis 1998 dans une démarche de contractualisation avec les services déconcentrés : il s'agissait de reconnaître les académies comme des échelons stratégiques permettant de mettre en oeuvre les politiques ministérielles et de les adapter aux spécificités locales, mais aussi de les aider à définir des objectifs pluriannuels, tant en termes d'accueil et de réussite scolaire que de niveaux de qualification atteints par les élèves. Dans les cinq rectorats retenus par l'enquête, cette démarche a permis un indéniable développement de la pratique des diagnostics et des évaluations. Elle a également contribué à la diffusion d'une culture du pilotage, puisqu'elle concerne désormais directement les établissements : la mise en œuvre récente d'une procédure de contractualisation entre ceux-ci et les services académiques, fondée sur les projets d'établissement, a permis de généraliser dans l'ensemble du second degré la pratique contractuelle.

A cet égard, il ressort des textes que les académies ont un rôle particulier à jouer lors de la préparation des projets d'établissement, pierre angulaire du pilotage par les résultats. Les rectorats sont en effet responsables de leur approbation et la circulaire relative à la préparation de la rentrée scolaire 2005 précise notamment que « les services académiques devront éprouver le lien entre l'utilisation des moyens et l'atteinte des objectifs identifiés dans le projet d'établissement, en cohérence avec les objectifs académiques et nationaux, retracés dans les projets et rapports annuels de performance ». Or, l'enquête n'a pas démontré de façon claire que ces dispositions sont effectivement mises en œuvre par l'ensemble des services académiques. La démarche de l'académie de Bordeaux qui a mis en place une cellule de « conseil aux établissements et vie scolaire » et qui a inscrit dans son projet académique la constitution d'une fonction d'accompagnement et de soutien aux établissements est à cet égard intéressante, même si cette initiative est encore très récente.

De même, les corps d'inspection pédagogique doivent constituer des relais entre les établissements et les décideurs académiques. Leur investissement dans ce domaine paraît cependant souvent inférieur aux besoins, notamment pour assurer un suivi suffisamment régulier des enseignants. L'exemple du « pilotage pédagogique partagé » mis en place par l'académie de Paris ouvre à cet égard des perspectives intéressantes, qu'il convient d'encourager. Un groupe de travail composé de personnels de direction et d'inspection a en effet rédigé une *Charte pour l'amélioration des performances des établissements,* qui a déterminé onze

pistes d'action communes : chaque action donne lieu à un diagnostic partagé de la situation et des attentes réciproques des chefs d'établissement et des inspections. Ce groupe de travail a par ailleurs abouti à la rédaction d'un *protocole d'inspection coordonnée*, cinq à six établissements étant concernés par an : ce protocole permet d'associer en amont comme en aval le chef d'établissement à la visite d'inspection par un dialogue renforcé avec les inspections sur les objectifs et la situation de l'établissement.

A l'échelon central, la direction générale de l'enseignement scolaire considère désormais que l'autonomie des établissements constitue moins un droit qu'un devoir. Dans cet esprit, la capacité d'expérimentation reconnue à ces derniers est destinée à encourager les équipes éducatives à exercer leur créativité. Pour accompagner cette évolution, des efforts importants ont été consentis par le ministère de l'éducation nationale en matière de systèmes d'information et d'outils d'évaluation. Les établissements examinés reconnaissent ainsi disposer de nombreuses données leur permettant de réaliser les évaluations préalables à l'élaboration des projets d'établissement. L'enquête a cependant mis également en évidence certaines attentes portant notamment sur l'élaboration d'outils permettant le suivi des cohortes d'élèves ou des évaluations diagnostiques des compétences des élèves en classe de seconde, afin de constituer une référence permettant de mesurer la progression de leurs compétences jusqu'au baccalauréat. Une meilleure prise en compte des besoins de pilotage interne pourrait également être recherchée, en développant notamment des outils de simulation de l'utilisation des marges de manœuvre des établissements : un modèle de répartition des heures d'enseignement pourrait ainsi proposer, en fonction des orientations arrêtées par le projet éducatif de l'établissement, une structure optimale du point de vue des coûts de la répartition des élèves en groupes et en divisions.

Simultanément, l'initiative de l'académie d'Aix-Marseille consistant à mettre en place un système de « connaissance académique partagée » illustre les marges d'évolution existantes en matière de systèmes d'information : ce dispositif vise en effet à diffuser un ensemble d'indicateurs actualisés à partir d'un portail Internet qui ouvre la possibilité à chaque établissement de se situer par rapport aux autres. Si, par exemple, le taux d'échec à un baccalauréat professionnel apparaît comparativement moins élevé dans les autres établissements, le proviseur concerné par ce constat a la possibilité d'étudier les notes obtenues par ses élèves, de se concerter avec l'équipe pédagogique et de prendre les mesures correctives nécessaires. Ce travail, engagé sous l'impulsion des corps d'inspection à partir des résultats constatés à la session 2005, a rencontré un grand succès.

B - L'insuffisante articulation des outils de pilotage

Une cohérence entre l'autonomie des établissements et les objectifs poursuivis par les politiques académiques et nationales doit être établie et développée à l'aide d'outils de pilotage adaptés : la lettre de mission du recteur aux nouveaux chefs d'établissement s'est ainsi généralisée ; le projet d'établissement est désormais devenu systématique ; le contrat d'objectifs entre établissement et académie est enfin inscrit dans le cadre de la loi de 2005 sur l'avenir de l'école.

Cette volonté de concilier ainsi le rôle des établissements et des académies reste cependant encore largement perfectible. Le risque de redondances entre les trois outils de régulation précités est tout d'abord réel, si les académies ne veillent pas à assurer leur correcte articulation. En outre, leur pertinence ne peut qu'apparaître très limitée, s'ils ne permettent pas de relier réellement les choix stratégiques des établissements et les choix budgétaires des académies. A cet égard, il convient de relever la démarche engagée par l'académie d'Aix-Marseille, dont la stratégie, exprimée par un projet annuel de performance académique, a vocation à s'appuyer sur l'élaboration de projets annuels de performance des établissements. Cette initiative traduit la volonté explicite de l'académie de décentraliser l'approche de la LOLF jusqu'au niveau des établissements : dans une réponse adressée à la Cour, la direction générale de l'enseignement scolaire a confirmé l'intérêt présenté par cette orientation, dans la mesure où elle inscrit désormais l'ensemble des relations entre les différents échelons du système scolaire dans un « dialogue stratégique de gestion ».

C - Des évolutions à approfondir et à poursuivre

Les services académiques ont, pour la plupart, engagé des réflexions pour adapter leur organisation et leurs procédures. Ces réflexions portent en particulier sur la création de directions ou de pôles pédagogiques (Bordeaux, Limoges) permettant, dans l'exercice du pilotage académique, de surmonter le clivage entre gestion administrative et politique pédagogique et de resserrer les liens unissant les recteurs et les inspecteurs d'académie. D'autres réflexions portent sur le développement d'un échelon infra-départemental d'animation et de coordination entre les établissements situés dans le même bassin géographique. Toutes les académies analysées lors de l'enquête ont en effet institué des bassins de formation sous des dénominations diverses, telles que, par exemple, les « zones d'animation pédagogique » à Bordeaux. L'efficacité de ces structures et l'importance qui leur est

reconnue apparaissent toutefois contrastées selon les académies : les établissements et les responsables académiques de Limoges portent ainsi un jugement mitigé sur leur fonctionnement, alors que les zones d'animation pédagogique de l'académie de Bordeaux paraissent assez largement appréciées. Corrélativement, les fonctions assignées à ce type d'instance sont d'ampleur variable : le bassin de formation peut se limiter à un espace d'information et de concertation entre les chefs d'établissement d'un même ressort, mais certaines académies (Aix-Marseille, Bordeaux) conçoivent les bassins, de façon beaucoup plus large, comme un cadre privilégié pour la réflexion, les échanges et la mise en commun des pratiques entre collèges et lycées. D'autres fonctions peuvent également leur être assignées : dans l'académie de Strasbourg, les bassins de formation accueillent ainsi, en association avec les chambres consulaires et l'office régional d'éducation et de formation, des observatoires des sorties sans qualification.

Bon nombre des établissements analysés par l'enquête souhaiteraient que l'échelon académique exerce un véritable pilotage pédagogique, aujourd'hui insuffisamment développé en raison d'un clivage persistant entre les filières administratives et pédagogiques au sein des rectorats et des inspections académiques. Ils regrettent en outre l'absence de contrats pluriannuels conclus avec les rectorats qui permettraient de prévoir les moyens d'enseignement au-delà de la seule année scolaire.

Les initiatives des établissements doivent par ailleurs pouvoir se situer dans un cadre qui, à la fois, assure leur cohérence avec les autres établissements, en mesure les résultats et, le cas échéant, en assure la diffusion auprès d'autres établissements. A cet égard, l'enquête montre qu'à une tutelle administrative traditionnelle a heureusement le plus souvent succédé un pilotage académique permettant aux échelons rectoraux de nouer un dialogue constructif avec les établissements. Les services académiques apparaissent toutefois plus ou moins disposés à accepter et encourager la prise d'initiative des établissements, et de forts contrastes apparaissent en la matière. L'enquête a en effet mis en lumière la diversité des conceptions qu'ont les services académiques de leurs relations avec les établissements. Certaines académies, comme Strasbourg et Limoges, estiment que les marges de manœuvre définies par la réglementation doivent être exploitées par les établissements essentiellement pour mettre en œuvre les orientations nationales et académiques. D'autres, comme les académies d'Aix-Marseille et de Bordeaux, entendent mettre l'accent sur la prise d'initiative des établissements et postulent une autonomie accrue dans le cadre d'un pilotage académique.

Ces contrastes témoignent d'une mutation en cours qui nécessite une redéfinition précise du rôle des services académiques vis-à-vis des établissements. Ils montrent également que la période actuelle peut être analysée comme une phase de transition entre deux modèles de gestion qui font évoluer les relations entre les services académiques et les établissements publics du second degré d'un pilotage par les moyens vers un pilotage par les résultats : dans ce contexte, la place centrale des établissements dans la stratégie de performance du système éducatif et la nécessité de leur donner des marges d'action doivent être pleinement reconnues.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATION* ———

L'enquête de la Cour montre que l'image monolithique et figée que peut donner le système scolaire ne reflète plus la réalité observable dans les établissements d'enseignement qui prennent de plus en plus d'initiatives pour chercher à mieux répondre aux besoins de leurs élèves.

Cette volonté d'exploiter leurs marges d'initiative, vérifiée auprès d'établissements particulièrement actifs, n'est certes ni générale, ni encore pleinement mesurable dans ses effets. Mais la Cour estime qu'il est nécessaire, afin de donner au système scolaire toutes les conditions requises pour améliorer sa performance, de dépasser le stade actuel, souvent caractérisé par des initiatives isolées des établissements, en les encourageant et en les valorisant plus systématiquement dans le cadre de la politique académique et des latitudes reconnues par l'institution scolaire.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a étudié avec attention et intérêt le rapport que la Cour a consacré aux Etablissements Publics Locaux d'Enseignement (EPLE).

La Cour observe notamment que les établissements du second degré se heurtent à de nombreuses limites pesant sur leurs capacités d'initiative, dans des domaines aussi essentiels que les choix budgétaires ou la gestion des ressources humaines.

Le ministère souhaite apporter les éléments développés ci-après, portant, d'une part, sur les améliorations apportées au fonctionnement des EPLE, et, d'autre part, sur le champ d'action des EPLE dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Deux remarques ponctuelles de la Cour appellent les précisions figurant en annexe.

I- Les améliorations apportées au fonctionnement des EPLE

La Cour relève que, pour leur fonctionnement administratif et budgétaire, les EPLE sont soumis au contrôle du recteur, de leur collectivité territoriale de rattachement et du préfet et « qu'il en résulte une évidente complexité administrative, des actes essentiels de gestion devant recevoir, pour être exécutoires, l'approbation de ces trois tutelles ».

La complexité administrative liée au régime de triple transmission des actes administratifs (préfet, recteur et président de la collectivité territoriale de rattachement) ne peut plus être invoquée compte tenu des modifications apportées par l'ordonnance n° 2004-631 du 1er juillet 2004 relative à la simplification du régime d'entrée en vigueur, de transmission et de contrôle des actes des autorités des EPLE et par l'article 6 du décret 2004-885 du 27 août 2004, entrés en vigueur le 1er septembre 2004. Ainsi :

- *le régime de triple transmission instauré par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 pour les actes n'ayant pas trait à l'action éducatrice a été supprimé, sauf pour les actes budgétaires : une **unique autorité** est désormais destinataire des actes, le préfet, ou par délégation, l'autorité académique.*
- *seuls sont soumis à l'obligation de transmission les actes les plus importants pris par les autorités de l'établissement, dont la **liste limitative** est fixée par décret ;*

- *parmi les actes soumis à cette obligation, une distinction s'opère en fonction de **leur auteur** : les délibérations du conseil d'administration ne deviennent exécutoires que dans un délai de 15 jours après leur transmission ; en revanche, les décisions du chef d'établissement, qui sont prises en règle générale pour la mise en œuvre d'une délibération préalable du conseil, sont exécutoires aussitôt après leur transmission.*

- *les actes qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission sont en conséquence **exécutoires de plein droit**, sous la réserve bien évidemment d'avoir été, en fonction de leur nature, dûment publiés, affichés ou notifiés aux intéressés.*

- *s'agissant des actes budgétaires, pour lesquels le principe de triple transmission est maintenu (voir supra), le délai à l'issue duquel les décisions budgétaires modificatives deviennent exécutoires a été ramené à **15 jours** au lieu de 30 jours précédemment. Seul le budget initial ne devient exécutoire que 30 jours après sa transmission aux trois autorités.*

Par ailleurs, la Cour souligne que « les moyens financiers dont disposent directement les établissements sont étroitement limités ». Dans la mesure où 85% des dépenses afférentes à leur activité (rémunérations des enseignants, dépenses de construction) sont en fait prises en charge par des instances qui leur sont extérieures, « les EPLE n'ont qu'une perception indirecte des moyens qu'ils mobilisent » (p.3).

Sur ce point, il convient de préciser que dans le cadre de la réflexion en cours sur la réforme du cadre budgétaire et comptable des EPLE, il a été décidé de porter à la connaissance du conseil d'administration et des partenaires de l'EPLE le montant des rémunérations versées par l'Etat, pour les personnels de direction, enseignants, soignants, administratifs et de laboratoire, et par les collectivités territoriales, pour les personnels techniciens, ouvriers et de service. Ces informations seront présentées, pour information, concomitamment au vote du budget.

Cette « consolidation » des données financières donnera aux conseils d'administration une perception plus pertinente du coût des moyens mobilisés par l'établissement, l'Etat et les collectivités territoriales pour l'accomplissement des missions dévolues aux EPLE.

En outre, il convient de rappeler que le budget des EPLE retrace d'ores et déjà les rémunérations des personnels contractuels de l'établissement (assistants d'éducation, CES, CEC, CAE, CAV). Lorsqu'un EPLE confie les rémunérations à un établissement mutualisateur, rien ne s'oppose à ce qu'il retrace, pour ordre, dans sa comptabilité budgétaire, le coût de ces contrats à partir des éléments que lui fournit l'établissement mutualisateur.

Parallèlement, il est prévu d'apporter des modifications profondes à l'application budgétaire et comptable des EPLE (GFC) afin, entre autres, que les financeurs, l'ordonnateur ou les services de gestion puissent avoir aisément une connaissance précise de l'utilisation et de l'efficience des moyens consentis à l'établissement. Cet outil de «reporting» permettra également de rapprocher les objectifs du projet d'établissement du coût des actions mises en œuvre pour sa réalisation et constituera l'un des éléments du dialogue de gestion entre l'établissement et ses partenaires institutionnels.

Compte tenu du temps nécessaire à la modification des textes réglementaires et au développement de ce nouvel outil informatique, la mise en œuvre de cette réforme est envisagée au plus tôt pour l'exercice 2008, plus probablement pour l'exercice 2009.

II - Le champ d'action des EPLE dans le domaine de la gestion des ressources humaines

La Cour considère que la capacité d'action des EPLE dans le domaine de la gestion des ressources humaines demeure très réduite. Elle note que, « à la différence des établissements sous statut privé, ils n'ont pas de pouvoir de décision sur les recrutements et sur les affectations des personnels titulaires et des contractuels qui sont gérés respectivement au niveau national et académique ».

Sur ce point, il convient de rectifier une présentation qui semble indiquer que les affectations dans les EPLE des personnels titulaires sont gérées au niveau national, ce qui n'est plus le cas depuis 1999, année où a été mise en œuvre la déconcentration du mouvement national des enseignants.

Depuis cette date, c'est le recteur qui, lors de la phase intra académique du mouvement procède aux affectations, dans les établissements de son ressort, des enseignants titulaires de son académie. Désormais, les recteurs ont la faculté de fixer au niveau académique les critères leur permettant de classer les demandes de mutations intra académique et d'engager sur cette base une véritable politique académique de gestion qualitative des affectations qui réponde avant tout à la nécessité d'affecter la ressource humaine là où elle est nécessaire.

Cette responsabilité du recteur a été confortée par la mise en œuvre de la LOLF. La constitution de BOP académiques pour chacun des programmes de l'enseignement scolaire a logiquement conduit à confier aux recteurs la responsabilité des BOP pour le second degré. A ce titre, il faut que les recteurs soient en capacité d'optimiser les processus de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de leurs agents. De ce point de vue, la déconcentration de la gestion des ressources humaines qui a précédé et qui accompagne aujourd'hui la déconcentration financière de la gestion budgétaire s'est opérée nettement en faveur de l'échelon académique.

En conséquence, l'élargissement des capacités d'action des chefs d'établissement, en tant que gestionnaires de GRH de proximité, si elle est souhaitable, doit néanmoins se faire dans le respect et en cohérence avec la compétence générale qui appartient au recteur non seulement comme chef des services déconcentrés mais aussi comme responsable du BOP académique. Dans la logique de la LOLF, la démarche d'optimisation des ressources humaines doit avant tout s'exercer au niveau académique, qui demeure le niveau pertinent et efficient de gestion.

Dans ce cadre, le ministère a, à partir de 2004, incité les recteurs à plus d'autonomie dans le choix des enseignants à affecter dans les EPLE, notamment par la mise en œuvre d'une ***politique académique de gestion qualitative des postes et des affectations*** *qui est désormais inscrite dans les « Principes d'élaboration des règles académiques du mouvement » fixée par la note de service ministérielle.*

En complément du traitement national des candidatures à certains postes spécifiques, une carte des postes requérant certaines compétences ou comportant des exigences particulières peut être définie par le recteur. La note de service ministérielle précise que les affectations dans ces postes procèdent d'une bonne adéquation entre les exigences de ceux-ci et les capacités des candidats. C'est pourquoi elles font l'objet d'une gestion spécifique : sélection des candidatures et traitement particulier des demandes (appel à candidatures, entretien, examen en groupe de travail…) avant l'examen en formation paritaire.

- ***Le rôle des chefs d'établissement dans le recrutement de certains enseignants de leur établissement est appelé à se développer en lien avec le développement des mouvements spécifiques intra académiques.***

Dans ce processus, les chefs d'établissement sont doublement associés : d'abord, ils sont souvent à l'initiative de la demande de création des postes spécifiques dans leur établissement, demande qui correspond à la volonté d'asseoir la politique d'offre de formation ou le projet spécifique de l'établissement. Ensuite, ils participent au choix des enseignants qui seront affectés dans leur établissement sur ces postes spécifiques. Dans le cadre du mouvement spécifique académique, les candidatures sur les postes dans leur établissement leur sont transmises et ils formulent un avis sur l'adéquation des profils des personnes aux exigences du poste et de l'établissement. Ils jouent ainsi un rôle de premier plan dans la procédure de recrutement.

En 2006, à l'occasion de la refonte de l'éducation prioritaire décidée par le ministre, 1.000 enseignants supplémentaires ont été ainsi recrutés dans les établissements des réseaux « ambition réussite » dans le cadre des mouvements spécifiques académiques. A cette occasion, les chefs d'établissements des collèges concernés ont pris une part déterminante au recrutement des enseignants référents venant renforcer les équipes pédagogiques de leur établissement.

Ceci préfigure une orientation qui devrait progressivement être suivie et généralisée à l'initiative des recteurs d'académie. Elle consiste à déterminer, en étroite relation avec les chefs d'établissement et le plus souvent à leur initiative, un certain nombre de postes dans des établissements ciblés pour lesquels des profils particuliers (compétences et motivation) sont attendus de ceux qui seront choisis pour les occuper. Ces profils seraient liés aux caractéristiques propres de l'établissement, à la spécificité du public d'élèves accueillis (particulièrement les élèves scolarisés dans les établissements qui correspondent au niveau 1 de l'éducation prioritaire, ou ceux situés dans les quartiers urbains où se posent des problèmes sociaux ou de sécurité particulièrement difficiles ou à l'opposé dans les zones rurales isolées) et à son projet pédagogique. Le rôle des chefs d'établissement s'en trouverait encore accru.

- ***Le pilotage national des politiques de GRH favorise l'association de plus en plus étroite des chefs d'établissement dans toutes les décisions individuelles relatives à la carrière des enseignants de leur établissement.***

Dans ce domaine, le ministère a entrepris non seulement de donner aux recteurs l'autonomie et la responsabilité de la GRH académique mais aussi de leur fournir les outils leur permettant d'associer étroitement les chefs d'établissement au travail commun de gestion qualitative et personnalisée des carrières.

La mise en place d'un nouvel outil informatique baptisé I PROF a eu pour ambition de concilier la gestion collective académique et la gestion de proximité, plus individualisée.

I PROF, application Internet, est en effet à la fois un bouquet de services pour les enseignants et une base de données qualitatives sur leur parcours professionnel à la disposition des acteurs de proximité de la GRH que sont les chefs d'établissement. Grâce à cet outil, les chefs d'établissement participent à l'examen de la valeur professionnelle de tous les enseignants exerçant dans leur établissement. Cet outil permet de concilier :

- *un recueil d'informations riches et complètes sur les qualifications et les activités de l'agent ;*
- *une gestion facilitée de ces informations par la dématérialisation des dossiers ainsi constitués ;*
- *une association plus large, notamment des chefs d'établissement, au processus de décision, sans surcharge excessive de travail, par le biais de transactions dans I PROF leur permettant de donner un avis dans le cadre de procédures de sélection ou d'évaluation.*

Dans un premier temps, cet outil a été mis en œuvre dans le domaine des promotions (accès à la hors classe) pour tous les corps enseignants.

Cette étape a été décisive parce qu'elle a rompu avec un principe ancien selon lequel les chefs d'établissement n'avaient qu'un rôle secondaire dans la gestion des promotions en raison de leur rôle statutairement limité dans le domaine de l'évaluation pédagogique des enseignants.

En effet, les statuts particuliers des enseignants du second degré prévoient que les membres des corps d'inspection sont chargés de l'évaluation pédagogique des enseignants de la discipline, compte tenu d'une appréciation pédagogique portant sur la valeur de l'action éducative et de l'enseignement donné. Ils arrêtent la note pédagogique de chaque enseignant qui entre pour 60% dans la notation attribuée par le recteur ; les 40% restant résultent d'une note administrative annuelle arrêtée par le recteur sur proposition du chef d'établissement où exerce l'enseignant, accompagnée d'une appréciation générale sur la manière de servir.

En revanche, en matière d'avancement de grade, les statuts donnent aux recteurs, pour tous les corps à gestion déconcentrée, la responsabilité d'établir les tableaux d'avancement.

A partir de 2005, les modalités de gestion de ces tableaux d'avancement fixées par les notes de service ministérielles ont été revues : désormais toutes les notes de service prévoient que le chef d'établissement prononce, à parité avec l'inspecteur pédagogique, un avis sur chacun des promouvables de son établissement compte tenu de sa connaissance de l'intéressé et plus particulièrement de « l'implication de celui-ci en faveur de la réussite des élèves des classes qui lui sont confiées ainsi que de son implication dans la vie de l'établissement » mais aussi des éléments de carrière figurant dans son dossier de promotion consultable via un module internet SIAP.I prof.

Dans ce processus, le chef d'établissement n'est plus cantonné à une appréciation de la manière de servir réduite à son unique dimension administrative (assiduité, ponctualité, autorité, rayonnement). Il est désormais admis qu'il peut, pour exprimer son opinion relative à l'opportunité de l'avancement de grade d'un enseignant, intégrer « des éléments ayant un rapport avec l'activité pédagogique et les obligations spécifiques de la fonction enseignante » dans le champ de son appréciation.

En effet « un chef d'établissement ne saurait se livrer à une appréciation de la manière de servir d'un enseignant en écartant systématiquement tous les éléments ayant un rapport avec l'activité pédagogique et les obligations spécifiques de la fonction enseignante » même si cette appréciation ne doit pas envisager « l'activité professionnelle de l'agent d'un point vue essentiellement pédagogique » (CE, 17 avril 1989, MAIGNANT, n°74884, aux tables).

C'est donc dans la mise en œuvre d'une politique de gestion partagée de la GRH (personnels de direction, personnels d'inspection et services rectoraux) que doit s'inscrire le développement de la responsabilité managériale du chef d'établissement vis-à-vis des professeurs de son établissement. Dans certains domaines qui sont de sa compétence propre (comme la répartition des services des enseignants) il peut, avant de prendre certaines décisions, solliciter l'avis de l'inspecteur pédagogique régional, tout comme celui-ci prend l'avis du chef d'établissement au sujet d'un enseignant qu'il vient inspecter.

- ***Sans avoir la maîtrise de tous les leviers de la GRH, le chef d'établissement dispose d'instruments efficaces qui lui permettent d'affirmer son rôle managérial auprès des enseignants de son établissement.***

Le rôle pédagogique du chef d'établissement est conforté par le décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux EPLE dont l'article 8- 2° dispose que : « En qualité de représentant de l'Etat au sein de l'établissement, le chef d'établissement :

a) a autorité sur l'ensemble des personnels affectés ou mis à disposition de l'établissement. Il désigne à toutes les fonctions au sein de l'établissement pour lesquelles aucune autre autorité administrative n'a reçu de pouvoir de nomination. Il fixe le service des personnels dans le respect du statut de ces derniers ;

b) veille au bon déroulement des enseignements, de l'orientation et du contrôle des connaissances des élèves ; (…) ».

Ces attributions du chef d'établissement sont des prérogatives substantielles en matière de GRH. Elles ont en effet des incidences fortes sur l'organisation individuelle et collective du travail des enseignants de l'établissement et parfois non négligeables sur leur niveau de rémunération.

En fixant les services, le chef d'établissement :

- *établit les emplois du temps de chaque professeur, ce qui constitue un puissant outil de reconnaissance de la qualité de l'investissement professionnel d'un enseignant qui redoute par-dessus tout un mauvais emploi du temps ;*
- *désigne les professeurs principaux, ce qui a des conséquences sur l'attribution de la part correspondante de l'ISO (indemnité de suivi et d'orientation) ;*
- *attribue directement ou indirectement les heures supplémentaires.*

En résumé, les marges de manœuvre des chefs d'établissement en matière de GRH ne sont pas que résiduelles et permettent d'asseoir une forme assez efficace de management.

Des avancées ont par ailleurs eu lieu ces dernières années qui visent toutes à conforter son rôle managérial de responsable RH de proximité dans le cadre d'une politique de GRH partagée. Cette responsabilité partagée respecte la spécificité de la fonction enseignante et assure la gestion équilibrée et cohérente des déroulements de carrière des enseignants de tous les établissements situés dans le ressort de l'académie.

- ***Les chefs d'établissement jouent également un rôle important dans le recrutement d'agents non titulaires destinés à exercer d'autres fonctions au sein des EPLE***

En application du premier alinéa de l'article L. 916-1 du code de l'éducation et du décret n° 2003-484 du 6 juin 2003, les assistants d'éducation peuvent être recrutés par les EPLE. Les fonctions d'assistance à l'équipe éducative sont une dimension essentielle de la vie des établissements et en particulier de ceux où se concentrent des difficultés scolaires ou sociales. Elles peuvent consister en surveillance des élèves, encadrement de sorties scolaires, aide à l'étude et aux devoirs, accès aux nouvelles technologies, appui aux documentalistes…. et doivent être partie intégrante des projets d'établissement.

Dans le cadre des moyens qui lui sont alloués par les autorités académiques en fonction de son projet et de ses besoins, le chef d'établissement soumet à la délibération du conseil d'administration le projet de recrutement des assistants d'éducation. Ce projet fixe notamment le nombre d'assistants d'éducation dont le recrutement est envisagé ainsi que la quotité de service et la nature des fonctions de chacun d'entre eux. Le chef d'établissement a pleine compétence pour conclure les contrats de recrutement correspondant au projet approuvé par le conseil d'administration.

Il est également compétent pour le recrutement d'assistants d'éducation exerçant les fonctions d'appui aux personnels enseignants pour le soutien et l'accompagnement pédagogique (assistants pédagogiques).

ANNEXE

- ***L'importance de l'effet- établissement »***

Estimant que la place des EPLE semble résiduelle dans la mise en œuvre de la réforme induite par la LOLF, la Cour note « que cette situation peut sembler d'autant plus paradoxale que les statistiques soulignent l'importance de « l'effet établissement » qui se traduit par le constat de forts écarts du point de vue des résultats des élèves ».

Si de nombreux travaux conduits par la DEPP et des équipes universitaires mettent en lumière un « effet établissement », il convient cependant d'apprécier celui-ci toutes choses égales par ailleurs, notamment à population accueillie comparable, et non pas en considérant les seuls taux de réussite à des examens. On a ainsi pu estimer que le tiers environ des variations des scores de tests de français et de mathématiques passés en

classe de 3ème était lié à l'établissement et à la classe fréquentés, les deux autres tiers étant associés aux caractéristiques individuelles des élèves de chaque classe[75].

De même, du point de vue de la réussite au baccalauréat, les indices de valeur ajoutée calculés pour les lycées varient de 82 à 105 % en moyenne entre le groupe des établissements les moins performants et le groupe de ceux qui le sont le plus[76] .

- ***Les outils d'évaluation des élèves mis à disposition des EPLE***

La Cour note que son enquête « a mis en évidence certaines attentes [des établissements] portant notamment sur l'élaboration d'outils permettant le suivi des cohortes d'élèves ou des évaluations diagnostiques des compétences des élèves en classe de seconde afin de constituer une référence permettant de mesurer la progression de leurs compétences jusqu'au baccalauréat ».

Le suivi de cohortes d'élèves *est effectivement souhaité par de nombreux établissements. A ce propos, les Indicateurs de Pilotage des Etablissements du Second degré (IPES), actuellement fournis à tous les EPLE par la DEPP, comprennent des taux d'accès (de 6ème en 3ème, voire en 2nde, pour les collèges, et de la 2nde au baccalauréat pour les lycées) qui leur indiquent la proportion des élèves accueillis qu'ils ont su conduire avec succès au terme de leur scolarité dans le cycle.*

Dans une large mesure, ces indicateurs sont plus pertinents pour le pilotage de proximité, au niveau local, que des suivis de cohortes qui ne renseignent les établissements qu'un fois que les élèves les ont quittés. De telles cohortes ont surtout du sens au niveau national où les panels d'élèves suivis par la DEPP permettent de décrire les cursus scolaires et de les comparer. A moyen terme, la mise en place d'un identifiant élève unique au niveau national permettra de fournir aux établissements des données précieuses sur le devenir de leurs élèves lors de la poursuite de leurs études.

Quant aux protocoles nationaux d'évaluation diagnostique en classes de 2nd*e, qui étaient relativement peu utilisés, le ministère n'en propose plus chaque année aux établissements. Ceux-ci disposent toutefois, par le biais d'une banque disponible sur Internet, d'exercices d'évaluation de début de 2nde dans de nombreux domaines qui leur permettent, si les chefs d'établissement et les enseignants le souhaitent, de connaître les points forts et les points faibles des élèves qu'ils accueillent, afin de leur proposer les progressions les plus adaptées.*

75) Evolution des acquis cognitifs et socio-affectifs des élèves au cours des années de collège. Note d'information n°97-26, juin 1997, DEP.
76) Les lycées publics d'enseignement général et technologique selon leurs performances en 2002 et leur évolution de 1997 à 2002, Note d'évaluation n°.04.03 mars 2004.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Le rapport de la Cour des comptes rappelle que la performance du système éducatif du second degré repose sur la capacité des établissements d'enseignement à répondre aux besoins spécifiques de leurs élèves et à s'adapter à l'environnement dans lesquels ils s'insèrent.

L'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) a été reconnue et élargie par les lois d'orientation de 1989 et de 2005, mais les EPLE connaissent encore des difficultés à exploiter pleinement leurs capacités d'initiative, eu égard à la pluralité des tutelles et au cloisonnement entre le corps enseignant et les équipes administratives.

Certains établissements semblent toutefois utiliser de plus en plus l'autonomie dont ils disposent au bénéfice des élèves, comme l'illustrent les exemples cités dans le projet d'insertion.

Je partage les recommandations de la Cour des comptes, notamment en ce qui concerne la nécessité d'encourager ces initiatives, de les suivre et de les valoriser. En effet, il s'agit d'initiatives qui restent encore trop isolées, le maniement des outils de pilotage, comme le projet d'établissement, demeurant à l'état embryonnaire et peu structurant pour l'activité d'enseignement.

Ces recommandations vont d'ailleurs dans le sens des préconisations des audits de modernisation effectués par les corps d'inspection du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'éducation nationale sur la grille horaire des enseignements au lycée et au collège ainsi que sur les décharges de service des enseignants du second degré. En effet, ces audits concluent à un nécessaire accroissement de l'autonomie des établissements scolaires du second degré dans le cadre d'une dotation globalisée d'heures d'enseignement qui pourrait permettre au chef d'établissement et à l'équipe pédagogique de bâtir un projet mieux adapté aux besoins de leurs élèves en arbitrant entre dédoublement des classes, soutien des élèves et offre d'options et en redéployant les moyens à cette fin.

L'autonomie des établissements doit évidemment avoir pour contrepartie un pilotage par la performance à partir d'objectifs clairs et un suivi mieux assumé de la part des services académiques qui devront œuvrer à une meilleure articulation entre les filières pédagogiques et administratives au sein de l'administration de l'éducation nationale, comme le souligne l'insertion au rapport public.

EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle

PRESENTATION

Le « régime des intermittents du spectacle » s'entend de deux dispositifs distincts. Le premier, géré par l'Unédic, fait l'objet de deux annexes à la convention générale d'assurance chômage dont l'une (l'annexe 8) couvre les techniciens et l'autre (l'annexe 10) les artistes du spectacle vivant (théâtre, cirques, …). A partir de 2004, un régime financé par l'Etat est venu s'ajouter à celui de l'assurance chômage. Créé à la suite des nombreuses manifestations et grèves d'intermittents suscitées par le durcissement en 2003 des conditions d'admission dans les annexes 8 et 10, ce dispositif a d'abord été organisé sous la forme d'un « fonds spécifique provisoire », puis d'un « fonds transitoire ». Ces fonds successifs, alimentés par des crédits du ministère chargé de l'emploi ont eu pour objet essentiel de maintenir une indemnisation pour les personnes que les nouvelles règles excluaient du bénéfice des annexes 8 et 10.

Au cours des trois dernières décennies, la Cour a analysé à plusieurs reprises la gestion du « régime des intermittents du spectacle »[77]*. Quatre ans après la dernière enquête, et dans un contexte profondément renouvelé par l'intervention de l'Etat, la Cour a décidé de revenir sur ce sujet.*

77) Cour des comptes - rapport public 1983 (pp.44-45) ; rapport public annuel 1993 (pp. 421-436) ; rapport public 2002 (pp.297-314).

Les partenaires sociaux ont conclu le 21 décembre 2006 un accord qui s'inscrit dans la logique de celui signé en 2003, même s'il comporte quelques modifications dans le mode d'évaluation des droits. Cet accord met fin à l'incertitude qui prévalait depuis près d'un an sur l'évolution du régime, mais ne remet pas en cause les observations faites par la Cour sur son économie générale.

I - Un dispositif original en butte à des déséquilibres croissants

1 - Un cas unique en Europe

L'intermittence est profondément ancrée dans l'histoire du système français de protection sociale. En effet, la mise en œuvre de règles d'indemnisation spécifiques aux salariés du secteur du spectacle et de l'audiovisuel est intervenue dès les années 1930. A partir des années 1960, celles-ci ont pris la forme d'un régime spécifique au sein de l'assurance chômage. Une annexe 8 à la convention générale d'assurance chômage a ainsi été créée en 1964 au profit des techniciens du spectacle. Ces derniers ont été rejoints en 1967 par les artistes du spectacle vivant, regroupés au sein d'une annexe 10 à la même convention.

Le régime des intermittents qui résulte de ces deux annexes apparaît comme une spécificité française. Il ne se retrouve dans aucun des systèmes d'indemnisation du chômage existant à l'étranger. Les réglementations d'assurance chômage des Etats membres de l'Union européenne ne prévoient pas en général de régimes spécifiques selon les professions. L'Espagne et la Belgique ont simplement introduit des adaptations limitées à leur réglementation pour tenir compte de certaines particularités d'exercice de ces professions. L'Allemagne et l'Italie ont adopté des règles particulières pour les intermittents ou les saisonniers qui peuvent s'appliquer aux professionnels du spectacle sans toutefois leur être réservées.

Les intermittents du spectacle : le cadre juridique

Le régime des intermittents du spectacle résulte des annexes 8 et 10 de la convention générale d'assurance chômage. Il assure une indemnisation aux demandeurs d'emploi qui, techniciens ou artistes du spectacle vivant, justifient d'une durée de travail supérieure à 507 heures sur une période de référence qui s'élève selon les cas à 10 mois ou dix mois et demi. Cette indemnisation est limitée à une période maximale de 243 jours. Depuis le 1er juillet 2004, un « fonds spécifique provisoire » - devenu « fonds transitoire » le 1er janvier 2005 –, financé sur le budget de l'Etat, permet de maintenir une allocation pour les techniciens ou artistes du spectacle qui, ne justifiant pas du nombre minimum d'heures requises pour être affiliés aux annexes 8 et 10, ont néanmoins une durée d'activité de 507 heures au cours des 12 derniers mois.

Le contrat à durée déterminée dit « CDD d'usage » est un autre élément essentiel du statut juridique de l'intermittence. Cette expression désigne un contrat de travail particulier, prévu par l'article L. 122-1-1 3° du code du travail, qui autorise le recours aux contrats à durée déterminée dans les secteurs d'activité définis par décret ou par voie d'accord ou de convention collective étendue dès lors qu' « *il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois* ». L'article D. 121-2 du code du travail mentionne 20 secteurs d'activité concernés par ces dispositions. Parmi ceux-ci, on trouve notamment les spectacles, l'action culturelle, l'audiovisuel, l'information, la production cinématographique et l'édition phonographique. Le CDD d'usage assouplit certaines règles protectrices du CDD de droit commun, notamment pour ce qui est de la durée, du délai de carence et de l'indemnité de fin de contrat.

2 - Le creusement du déficit des annexes 8 et 10

Le régime des intermittents du spectacle constitue aujourd'hui l'un des piliers de l'emploi culturel dans notre pays. Alors que le nombre d'actifs du secteur culturel est estimé à 430 000, les intermittents indemnisés par l'Unédic étaient un peu moins de 100 000 en 2005. Plus encore que sa part dans l'emploi culturel, c'est la dynamique de cette forme d'emploi qui est frappante : de 9 060 en 1984, le nombre des intermittents indemnisés par l'Unédic est passé à 41 038 en 1991, puis à 92 440 en 2000 pour culminer à 105 600 en 2003. Il est trop tôt pour déterminer si le léger recul intervenu depuis lors infléchit durablement la tendance à la hausse ou s'il constitue seulement une pause dans cette évolution.

L'augmentation du nombre des intermittents s'est accompagnée d'un déficit croissant du régime des annexes 8 et 10. Alors qu'il s'élevait à 229 M€ en 1991, il avoisine désormais le milliard d'€. En 2005, il a représenté 993 M€, soit 31 % du déficit total de l'assurance chômage. Au cours des dernières années, la contribution des intermittents aux résultats financiers globaux de l'assurance chômage a été d'un ordre de grandeur comparable : de 2001 à 2005, les seules annexes 8 et 10 ont ainsi expliqué 28 % du déficit cumulé de l'Unédic, alors que les intermittents ne représentent que quelque 3 %[78] des demandeurs d'emplois.

3 - La création d'un nouveau dispositif d'indemnisation financé par l'Etat

Dans un contexte marqué à la fois par le creusement du déficit des annexes 8 et 10 et la dégradation générale des comptes de l'assurance chômage, les partenaires sociaux ont conclu le 26 juin 2003 un protocole qui réforme profondément le fonctionnement du régime des intermittents[79]. Mal accueillie par les intermittents, cette réforme a provoqué de nombreuses manifestations ainsi que l'annulation de plusieurs festivals à l'été 2003. Au printemps 2004, l'Etat a annoncé son implication financière dans le dispositif d'indemnisation des intermittents à travers un « fonds spécifique provisoire ». Créé au 1er juillet 2004, ce fonds avait pour objet de compenser les effets de la réforme de 2003 pour les intermittents les plus fragiles. Il a été reconduit le 1er janvier 2005 sous le nom de « fonds transitoire ».

78) Ce taux mesure la proportion des intermittents indemnisés fin décembre 2005, par rapport au nombre total de demandeurs d'emplois indemnisés par l'Unédic.

79) Ce protocole du 26 juin 2006 a été suivi de plusieurs décisions : un avenant du 8 juillet 2003, qui vise essentiellement à échelonner dans le temps l'entrée en vigueur des mesures décidées le 26 juin ; une série d'avenants du 13 novembre 2003, qui supprime certaines des dispositions les plus contestées de l'accord du 26 juin ; un agrément ministériel résultant d'un arrêté du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité en date du 12 décembre 2003.

II - Une réforme qui a laissé persister d'importantes dérives

A - Une réglementation devenue plus restrictive

Deux instruments d'action sont à la disposition des partenaires sociaux pour intervenir sur l'évolution des effectifs et des dépenses du régime : la redéfinition du champ des annexes 8 et 10 ; l'élévation du seuil d'accès au dispositif. La réforme de 2003 privilégie nettement cette deuxième voie.

1 - Un champ d'application globalement inchangé

L'entrée dans le régime des intermittents du spectacle est soumise à une double condition relative à la fonction exercée par l'allocataire et au secteur d'activité de l'employeur. Si la condition relative au métier exercé par l'allocataire est consubstantielle à la logique du régime, celle relative au secteur d'activité de l'employeur a été mise en place plus tardivement : en 1992 pour l'annexe 8 et en 1999 pour l'annexe 10.

L'évolution passée suggère que le degré d'ouverture de ce champ entretient une relation étroite avec l'évolution des effectifs et des dépenses du régime. Ainsi, l'introduction de la condition relative au secteur d'activité de l'employeur en 1992 a coïncidé avec un répit dans l'augmentation des charges d'indemnisation. A l'inverse, l'aggravation du déficit, à la fin des années 1990, a été concomitante d'une ouverture croissante du régime des intermittents résultant notamment du protocole conclu entre les partenaires sociaux le 20 janvier 1999. Celui-ci a ainsi ouvert le bénéfice de l'annexe 8 aux salariés intermittents relevant du secteur de l'édition phonographique, aboutissant à couvrir un secteur industriel qui ne concourt pas directement à la production de spectacles. L'accord du 20 janvier 1999 a également étendu l'annexe 10 aux secteurs de la gestion des salles de spectacle (salles de concerts, théâtres, mais aussi cabarets, cafés-concerts, cabarets théâtres, maisons de la culture…) et des services annexes aux spectacles (machinerie, costumes, éclairage, ainsi que production et promotion de spectacles)[80]. Il est à noter, par ailleurs, que tout employeur peut entrer dans le champ des annexes 8 et 10 s'il est à la fois titulaire d'une licence de spectacles et affilié à la caisse des congés du spectacle. Enfin, le champ d'application apparaît

80) Avant l'entrée en vigueur du protocole du 20 janvier 1999, les entreprises de services annexes aux spectacles ne relevaient de l'annexe 10 que si elles étaient affiliées au régime d'assurance chômage au 1er juillet 1992.

particulièrement poreux dans le cas des organisateurs de spectacle occasionnel, pour lesquels il est difficile aux Assédic de s'assurer qu'il s'agit bien d'un spectacle vivant et non d'une activité relevant plutôt de l'événementiel (manifestations sportives ou politiques, par exemple). Comme l'avait souligné la Cour dans son rapport public 2002, « le dispositif des annexes 8 et 10 présente un degré d'ouverture particulièrement large qui le rend très perméable à de nouvelles entrées d'allocataires ».

Les partenaires sociaux n'ont pas procédé, à l'occasion de la réforme de 2003, à une redéfinition du périmètre du régime des intermittents. Le protocole du 26 juin 2003 a seulement procédé au transfert des techniciens du spectacle vivant, qui relevaient auparavant de l'annexe 10, vers l'annexe 8 afin d'homogénéiser les populations présentes dans l'un et l'autre de ces dispositifs. Ces dernières regroupent désormais les allocataires sur la base des métiers : d'une part, les techniciens du spectacles relevant de l'annexe 8 ; d'autre part, les artistes regroupés dans l'annexe 10. En revanche, les autres possibilités de réforme du champ, notamment par une réduction de la liste des métiers éligibles, n'ont pas été retenues.

2 - Une élévation des seuils d'accès au régime

La voie d'action privilégiée lors de la réforme de 2003 a été celle de la maîtrise des dépenses par une élévation des seuils d'accès au régime. Ainsi, les intermittents doivent désormais accumuler sur une période raccourcie (10 mois pour l'annexe 8, 10,5 mois pour l'annexe 10 contre 12 mois auparavant) les quantités de travail nécessaires à leur entrée dans le dispositif, soit 507 heures au minimum. Par ailleurs, ces heures doivent avoir été effectuées pour des employeurs intervenant dans le champ des spectacles, de l'audiovisuel et du cinéma, alors qu'auparavant, les activités effectuées dans d'autres secteurs pouvaient être prises en compte à concurrence de 2/3 du total, pour autant que les trois derniers mois fussent réalisés dans le périmètre de l'intermittence.

Parallèlement, il a été procédé à un raccourcissement des droits au chômage des intermittents, qui sont passés de 365 jours à 243 jours. La conséquence de cette modification réglementaire est que les droits à indemnisation ne sont plus examinés à date fixe (dite « date anniversaire ») comme cela était le cas précédemment, mais au terme d'une période glissante qui varie en fonction de la rapidité de la consommation des droits à indemnisation. Enfin, la formule de calcul de l'indemnité journalière a été revue : auparavant fondée exclusivement sur des informations concernant la rémunération des bénéficiaires, elle a été modifiée pour prendre en compte également la durée de travail déclarée.

B - La stabilisation de la situation financière des annexes 8 et 10

1 - La persistance d'un fort déficit

Les mesures décidées en 2003 ont eu des répercussions très nettes sur les comptes des annexes 8 et 10. Elles ont induit une baisse très nette du taux de croissance des dépenses. Après avoir augmenté à un rythme annuel supérieur à 10 % depuis le début des années 2000, les dépenses du régime ont vu leur progression limitée à 8,3 % en 2004 et à 2,8 % en 2005. Encore ces chiffres sont-ils exprimés en valeur brute ; en effet, une partie des allocataires a bénéficié jusqu'à la fin 2005 de dispositions transitoires empêchant le protocole de 2003 d'exercer pleinement ses effets. Corrigée de ces dispositions transitoires, la progression des dépenses des annexes 8 et 10 en 2005 est ramenée à 0,2 %, soit une quasi-stabilisation des dépenses. Le protocole de 2003 n'avait, en revanche, pas prévu de mesures nouvelles concernant les recettes dont les modalités de calcul avaient été révisées en 2002 lorsque le doublement des cotisations avait été approuvé par les partenaires sociaux. L'effet de ce doublement a été pleinement perceptible dès 2003, avec une augmentation des recettes de 49,2 % qui faisait suite à une augmentation de 25,3 % en 2002. Depuis lors, la dynamique des cotisations a retrouvé un rythme plus modéré : 7,6 % en 2004 et 2,5 % en 2005.

L'effet conjugué du ralentissement de la croissance des dépenses et de l'augmentation des recettes a conduit à une stabilisation du déficit en 2005 : celui-ci a augmenté de 14 M€ en données brutes, passant de 965 M€ en 2004 à 979 M€ en 2005. Il est toutefois à souligner que les données corrigées des dispositions transitoires aboutissent à une inversion du sens de cette évolution : le déficit corrigé pour 2005 s'établit en effet à 962 M€, soit 3 M€ de moins qu'en 2004. Au total, l'évolution financière des annexes 8 et 10 depuis la mise en œuvre de la réforme de 2003 a été plutôt favorable ; la dynamique des dépenses a été fortement freinée et le déficit a tendu à se stabiliser. Ce dernier demeure néanmoins à un niveau élevé, les prestations représentant près de six fois le montant des cotisations perçues au titre des annexes 8 et 10.

Le déficit des annexes 8 et 10 du régime d'assurance chômage

Année	Prestations versées (M€)	Cotisations encaissées au titre de l'Ac (M€)	Rapport prestations / cotisations	Solde des annexes 8 et 10 (M€)
1991	260	31	847%	-229
1992	383	50	771%	-333
1993	381	52	740%	-329
1994	373	67	557%	-306
1995	428	71	600%	-357
1996	497	74	667%	-423
1997	556	75	743%	-481
1998	630	86	737%	-544
1999	699	86	816%	-613
2000	742	96	777%	-646
2001	850	99	857%	-751
2002	957	124	772%	-833
2003	1 075	185	581%	-890
2004	1 164	199	585%	-965
2005	1 181	202	579%	-979
2005 corrigé	1 166	204	572%	-962

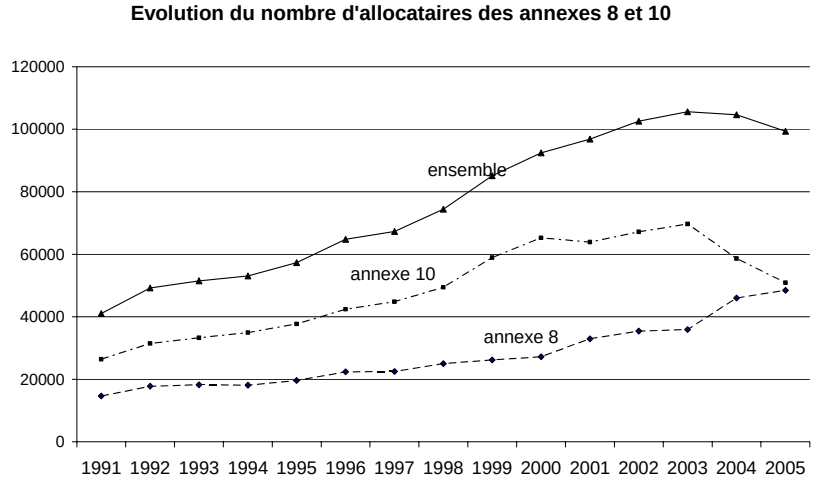
Source : Unédic

2 - Les évolutions contraires des effectifs indemnisés et de l'allocation moyenne

La stabilisation du déficit des annexes 8 et 10 recouvre deux évolutions de sens contraire : en effet, la diminution des effectifs du régime à partir de 2004 s'est accompagnée d'une augmentation de l'allocation journalière moyenne perçue par les professionnels indemnisés.

a) Une baisse du nombre d'allocataires

Après une augmentation très forte depuis le milieu des années 1990, le nombre des allocataires des annexes 8 et 10 a reculé pour la première fois en 2004 et a poursuivi sa baisse en 2005 : après avoir culminé à 105 600 en 2003, il s'établit à 104 625 en 2004 et 99 367 en 2005. L'entrée en vigueur du protocole de 2003 a donc été suivie par une baisse des effectifs indemnisés.



Source : Unédic

Cette évolution traduit l'impact des règles mises en place en 2003 qui ont contribué à écarter une partie des allocataires du bénéfice des annexes 8 et 10[81]. Toutefois, la baisse des effectifs pourrait n'être que temporaire : en effet, les données disponibles concernant le premier semestre 2006 mettent en évidence une reprise des flux d'entrée dans le régime[82].

b) La progression de l'allocation journalière moyenne

L'allocation journalière moyenne versée dans le cadre des annexes 8 et 10 a fortement augmenté au cours de la période postérieure à 2003. Alors qu'elle s'élevait en moyenne à 47,70 € en 2003, elle est passée à 57,93 € en 2004 pour atteindre 58,64 € en 2005, soit une augmentation de 23,4 % en deux ans. Si les deux annexes ont bénéficié de cette évolution globale, un écart substantiel subsistait entre elles : fin 2005 en effet, l'allocation journalière moyenne était de 67 € pour les allocataires de l'annexe 8 (techniciens) contre 50,08 € pour ceux de l'annexe 10 (artistes). Pour l'essentiel, cette évolution ne résulte pas d'une modification de leur offre de travail par les intermittents (hausse de

81) L'évolution en sens contraire des annexes 8 et 10 pour l'année 2004 s'explique par le fait que le protocole de 2003 a affecté les techniciens du spectacle vivant, qui relevaient auparavant de l'annexe 10, à l'annexe 8. La première connaît donc une baisse, tandis que la seconde voit ses effectifs augmenter.

82) Cette évolution se décompose en une augmentation de l'ordre de 4% des effectifs de l'annexe 8 et une quasi-stabilisation de l'annexe 10.

salaire ou augmentation des durées travaillées) mais de la refonte de la formule de calcul de l'allocation journalière décidée dans le cadre de la réforme de 2003.

Des revenus en forte hausse depuis 2001

Le contexte de l'augmentation de l'allocation journalière versée dans le cadre des annexes 8 et 10 a incité à la Cour à s'interroger sur les revenus des intermittents du spectacle. Ceux-ci peuvent être approchés à partir des données dont disposent les Assédic : les salaires déclarés par les allocataires (qui ne sont pas des salaires réels mais des salaires bruts plafonnés) ainsi que les indemnités versées à ces derniers. L'addition de ces deux revenus fait apparaître une approximation des ressources totales dont disposent les intermittents. Encore convient-il de souligner que celle-ci mène nécessairement à une sous-estimation : en effet, elle ne prend en compte ni la partie du salaire supérieure au plafond de l'Unédic, ni les éventuelles autres sources de revenus des intermittents (droits d'auteur notamment).

Ainsi estimé *a minima*, le revenu moyen des allocataires des annexes 8 et 10 s'établissait à 27 294 € en 2005. Ce montant a fortement progressé au cours des dernières années : en effet, il n'était que de 21 150 € en 2001 ; l'augmentation a donc été de 29% en quatre ans. Une analyse de la distribution de ces revenus montre par ailleurs que 72% des intermittents se situent au-dessus de 18.000 € annuels, une proportion elle-même en augmentation au cours des dernières années : elle s'établissait en effet à 56,7% en 2001. Une évolution comparable est constatée à l'extrémité supérieure de l'échelle des revenus : alors que 4,5% des intermittents indemnisés disposaient de revenus minimum supérieurs à 42.000 € en 2001, ils étaient 16,7% en 2005.

Selon ces estimations, les revenus des intermittents indemnisés dans le cadre des annexes 8 et 10 ont évolué de façon très favorable au cours des dernières années.

La réforme de 2003 peut donc être analysée comme l'addition de deux effets de sens contraire : une diminution des effectifs qui s'est manifestée dès 2004 et a tendu à limiter les charges du régime ; une augmentation de la valeur moyenne des prestations versées qui a contribué à alourdir le montant des dépenses par allocataire. Le deuxième effet l'a largement emporté sur le premier puisque les dépenses totales des annexes 8 et 10 ont progressé de 11,3% entre 2003 et 2005 (8,5 % si l'on neutralise l'effet des dispositions transitoires). La réforme a donc affecté de façon très différente les allocataires, certains étant exclus du bénéfice des annexes 8 et 10 tandis que d'autres voyaient leurs conditions d'indemnisation s'améliorer de manière substantielle.

C - D'importantes dérives persistent dans le fonctionnement des annexes 8 et 10

1 - Le rapport entre la durée de travail et celle de l'indemnisation est en diminution constante

La comparaison entre la durée globale de travail déclarée dans le cadre des annexes 8 et 10 et le nombre total des journées d'indemnisation met en évidence une évolution inquiétante : en effet, les périodes indemnisées progressent plus rapidement que le nombre d'heures de travail déclarées. Ainsi, alors que l'on comptait en moyenne 3,2 heures travaillées par journée indemnisée en 2003, ce rapport était tombé à 2,7 en 2005. Cette évolution est la plus marquée pour l'annexe 8, où l'on passe de 4,4 à 3,1 heures travaillées pour une journée d'indemnisation entre 2001 et 2005; pour l'annexe 10, ce rapport passe de 2,7 à 2,4. La diminution du rapport entre les heures travaillées et le nombre de journées d'indemnisation confirme qu'au-delà du durcissement bien réel des règles d'admission dans les annexes 8 et 10 que traduit la baisse des effectifs, les allocataires satisfaisant aux nouvelles règles en tirent un avantage plus important qu'auparavant.

2 - L'échec des incitations à l'allongement du temps de travail déclaré par les intermittents

Le raccourcissement des périodes de travail déclarées correspond à une tendance de longue période du régime des intermittents du spectacle. Ce phénomène peut traduire une progression des effectifs d'allocataires plus rapide que celle de la demande de travail du secteur ; on ne peut toutefois écarter qu'elle soit également liée à des pratiques de sous déclaration des périodes travaillées. Afin d'inciter à une meilleure déclaration, la réforme de 2003 a introduit dans la formule de calcul de l'indemnisation des intermittents un facteur permettant de prendre en compte le nombre d'heures déclarées par ces derniers.

Cette formule n'a pas eu l'effet escompté. Les données disponibles suggèrent au contraire que la variation de l'allocation journalière en fonction de la durée déclarée a découragé la déclaration des heures travaillées au-dessus d'un certain seuil : ainsi, des simulations[83] ont montré que pour un salaire annuel de 16.250 €, le taux de l'allocation journalière décline à partir de 620 heures de travail, ce qui n'incite évidemment pas les intermittents à développer leur activité déclarée.

83) Rapport de la mission Guillot au ministre de la Culture et de la Communication, octobre 2005

3 - La « permittence », une pratique coûteuse pour le régime d'assurance chômage

Le terme de « permittence » désigne le phénomène selon lequel des salariés bénéficiant du régime de l'intermittence sont employés de façon permanente ou quasi permanente par un même employeur. Cette pratique est aujourd'hui très répandue : une analyse portant sur l'année 2005 a montré que 14% des allocataires des annexes 8 et 10 ont effectué 100% de leur temps de travail auprès d'un même employeur. Si l'on considère les allocataires ayant effectué au moins 70% de leur temps de travail déclaré auprès d'un même employeur, ce taux représente 42% du total et atteint 71% pour les personnes indemnisées au titre de l'annexe 8 (39% pour ceux relevant de l'annexe 10). La masse des prestations qui leur a été versée au cours de l'année 2005 est estimée à 206 €M€. La permittence est donc aujourd'hui un phénomène massif, particulièrement présent dans l'audiovisuel notamment public[84]. Or les conventions successives régissant les annexes 8 et 10 n'ont mis en œuvre aucun dispositif visant à la décourager. L'assurance chômage est pourtant la principale victime de cette pratique qui offre aux employeurs le moyen de reporter sur l'Unédic une partie des frais fixes de rémunération de leurs salariés.

Une étude de cas menée par l'Unédic à la demande de la Cour – et dont les résultats figurent dans le tableau n° 2 ci-dessous - a ainsi montré que pour un nombre de jours travaillés équivalent à un quart temps, les sommes versées à un permittent par l'Unédic peuvent être supérieures à celles qui lui sont versées par son employeur alors même que ses revenus mensuels (salaires et indemnités de chômage confondus) sont proches de ceux d'un salarié de même qualification travaillant à temps plein en contrat à durée indéterminée. Il résulte de cette situation une altération de la notion de revenu de remplacement, l'allocation versée par l'assurance chômage constituant dans les faits un complément de salaire.

84) cf. rapport de M. Gourinchas au ministre de la Culture et de la Communication concernant le recours à l'intermittence dans l'audiovisuel public, 14 janvier 2004.

Comparaison des coûts et des revenus d'un salarié de même qualification en CDI ou en CDD d'usage

Emploi de chef monteur	**Ce que verse l'Assédic mensuellement**	**Ce que verse l'employeur mensuellement**	**Ce que perçoit le salarié**	**Situation du salarié**
Si CDI	0 €	4009,58 € + 259,82 € de charges RAC	3207,66 € net	Travaille 5 j et 35 h / semaine
Si CDD d'usage	1247,04 €	1648,36 € + 182,10 € de charges RAC	2895,40 € net	Moyenne de 6 à 7 jours travaillés / mois

Source : Unédic

Au-delà des charges que la permittence fait peser sur les annexes 8 et 10, sa compatibilité avec les principes fondamentaux de l'assurance chômage apparaît problématique. En effet, selon l'article 1er § 1 de la convention générale d'assurance chômage, il revient à l'Unédic « *d'assurer un revenu de remplacement pendant une durée déterminée aux salariés involontairement privés d'emploi et (de) favoriser leur retour à l'emploi* ». Force est de constater que la permittence n'entre pas dans le cadre de cette définition, tant par l'altération de la notion de revenu de remplacement qu'elle induit que par le doute qu'elle peut susciter concernant la réalité de la privation d'emploi que subirait l'allocataire.

4 - Un dispositif de lutte contre la fraude qui ne permet pas d'éliminer le risque de collusion entre employeurs et salariés

Dans son rapport public 2003, la Cour avait constaté que « *les organismes du régime d'assurance chômage ne se sont préoccupés que tardivement des questions relatives à la fraude. Cette carence a été particulièrement nette s'agissant des annexes 8 et 10, que leur nature purement déclarative rend sensibles à ce problème* ». A partir de 2003, les institutions de l'assurance chômage se sont progressivement dotées de structures plus étoffées en matière de lutte contre la fraude. Deux voies ont été explorées : l'une consiste à opérer un rapprochement systématique entre les informations déclarées par les intermittents et celles déclarées par leurs employeurs ; l'autre passe par un rapprochement entre les informations détenues par les différents organismes de protection sociale

du secteur du spectacle (Audiens et la Caisse des congés spectacles notamment). Seule la première a véritablement pu être menée à bien, la seconde ayant achoppé jusqu'en 2006 sur des difficultés concernant la comparabilité des informations détenues par ces différents organismes. Toutefois, malgré les importants moyens mis en œuvre, les résultats de ces opérations de contrôle sont restés modestes. Ainsi, en 2005, 191 cas de fraude ont pu être identifiés. Leur impact financier était estimé à 344.000 €, soit un montant extrêmement faible, tant au regard des sommes correspondant aux annexes 8 et 10 (1 197 M€ de prestations versées et 204 M€ de cotisations recouvrées en 2005) que des moyens mis en œuvre pour lutter contre la fraude (32 agents à temps plein auxquels il convient d'ajouter les « correspondants A8-A10 » et les auditeurs fraude présents au sein de chaque Assédic). La modestie des résultats enregistrés par le dispositif de lutte contre la fraude de l'Unédic peut s'expliquer en partie par une montée en puissance encore incomplète du dispositif de contrôle : jusqu'au début 2006, en effet, les rapprochements entre les déclarations des employeurs et celles des salariés n'ont pas été assurées pour toutes les catégories d'employeurs (seuls les employeurs occasionnels faisaient l'objet d'un contrôle exhaustif).

Elle pourrait également résulter du fait que le dispositif de lutte contre la fraude mis en place par l'assurance chômage ne prend en compte qu'une partie des risques de fraude occasionnés par le régime des intermittents. En effet, si l'Unédic s'est donné les moyens de vérifier la cohérence des renseignements qui lui sont transmis respectivement par les employeurs et les salariés, elle n'est pas en mesure de vérifier la véracité de ces déclarations dans les cas de collusion entre employeurs et salariés : en effet, les emplois d'intermittents sont, par nature, éphémères et la réalité des prestations accomplies difficilement vérifiable. En pratique, les organismes de l'assurance chômage n'ont pas la possibilité de détecter de manière systématique les fraudes pouvant résulter de la déclaration conjointe par l'employeur et le salarié de périodes de travail et de rémunérations ne correspondant pas à la réalité, ni l'URSSAF ni l'inspection du travail ne contrôlant par ailleurs l'effectivité des périodes de travail déclarées. Le système de lutte contre la fraude mis en place par l'assurance chômage laisse donc subsister un « angle mort » ; pour l'heure, il ne peut donc prétendre à sécuriser entièrement le fonctionnement des annexes 8 et 10.

Face à cette situation, deux modes d'action sont possibles pour le régime d'assurance chômage : une intensification des contrôles sur place lors des manifestations donnant lieu à l'emploi d'intermittents ; une individualisation des cotisations versées par les employeurs. La première nécessite une coopération accrue de l'Unédic non seulement avec les

services de l'inspection du travail, mais aussi avec les sociétés de droits d'auteur qui disposent de leurs propres services d'inspection des spectacles. La seconde direction consisterait à rendre le taux de cotisation des employeurs variable en fonction du nombre de journées d'indemnisation que leur activité engendre. Ainsi, les employeurs ayant recours de façon abusive au système – dans le cadre de la permittence notamment – verraient leurs charges s'alourdir avec l'accroissement de leur recours à des salariés intermittents.

III - L'inquiétante évolution du fonds transitoire

La création d'un dispositif d'indemnisation financé par l'Etat avait pour but de compenser certains des effets les plus contestés de la réforme de 2003. Après un démarrage relativement lent, ce dispositif a connu une forte expansion que les ministères chargés de son pilotage ne sont pas parvenus à maîtriser.

A - L'intervention de l'Etat visait à neutraliser certains effets de la réforme des annexes 8 et 10

1 - Un dispositif provisoire qui s'est inscrit dans la durée

Un « fonds spécifique provisoire » est entré en vigueur au 1er juillet 2004. Alimenté par des crédits du ministère chargé de l'emploi, il a reçu pour objet d'indemniser les intermittents exclus du bénéfice des annexes 8 et 10 en raison des nouvelles règles mises en place par la réforme de 2003. Ce dispositif prévoyait le versement d'une allocation aux personnes justifiant d'une durée d'activité de 507 heures dans le champ des annexes 8 et 10. Celle-ci est recherchée non pas sur une période de référence de 10 mois ou de 10 mois et demi comme le fait l'assurance chômage, mais sur une période de 12 mois, correspondant à l'ancienne période de référence utilisée par l'assurance chômage avant la réforme de 2003. Le « fonds spécifique provisoire » permet donc, du point de vue des intermittents, une neutralisation de l'effet de cette dernière.

Initialement limité à six mois, ce fonds a été reconduit au 1er janvier 2005 sous le nom de fonds transitoire. Comme son appellation le suggère, ce nouveau fonds qui reprend l'essentiel des règles de son prédécesseur a pour objet d'assurer la transition entre le système d'indemnisation résultant du protocole du 26 juin 2003 et un nouveau système, dont l'entrée en vigueur était attendue pour le 1er janvier 2006

(le protocole de 2003 expirant au 31 décembre 2005). En réalité, les partenaires sociaux ne sont pas parvenus à conclure un nouvel accord et ont prorogé le texte de 2003. Bien que n'y étant pas contraint juridiquement, l'Etat a tiré les conséquences de cette situation en prorogeant le fonds transitoire. Si le principe d'un fonds de solidarité permanent devant prendre à terme le relais du dispositif actuel a été affirmé à plusieurs reprises par le ministre de la Culture et de la Communication, la date de clôture du fonds transitoire reste encore incertaine à ce jour.

Les règles de fonctionnement du « fonds spécifique provisoire » puis du « fonds transitoire »

Les deux dispositifs successifs d'indemnisation des intermittents mis en place par l'Etat à partir du 1er juillet 2004 sont fondés sur les principes suivants :

- le fonds garantit un revenu de remplacement aux intermittents qui ne peuvent bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, faute de justifier de la condition d'affiliation requise, mais qui ont travaillé au moins 507 heures sur une période de 12 mois précédant la perte de leur emploi ;

- le revenu de remplacement financé par le fonds est appelé « allocation du fonds spécifique provisoire ». Son calcul est identique à celui de l'allocation de retour à l'emploi, à l'exception du paramètre faisant intervenir la durée d'affiliation (335 jours pour les annexes 8 et 10 ; 365 jours pour le fonds spécifique provisoire ; ce paramètre intervient notamment au diviseur du salaire journalier de référence) ;

- l'allocation du fonds spécifique provisoire – puis du fonds transitoire – est versée par les Assédic, l'Etat ayant conclu avec l'assurance chômage une convention de gestion du dispositif.

2 - Un rôle d'atténuation des effets de la réforme de 2003

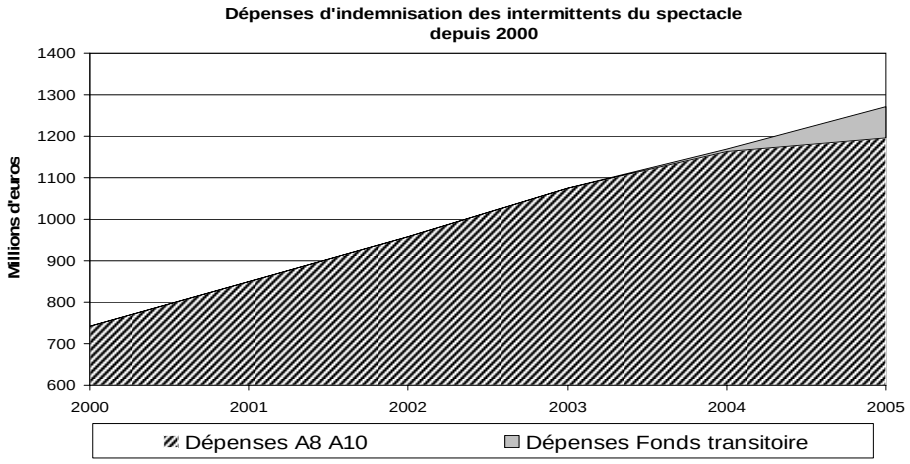
Entre l'ouverture du fonds spécifique provisoire, le 1er juillet 2004, et la fin du mois de juin 2006, il a été procédé à l'admission de 28 932 dossiers. La quasi-totalité des allocataires du fonds bénéficiaient précédemment des annexes 8 et 10 (98,8 % en 2005), ce qui apparaît logique s'agissant d'un dispositif qui avait été créé pour compenser l'effet de la réforme de ces deux annexes. De la même façon, 82 % des bénéficiaires du fonds transitoire sortent de ce dispositif pour retrouver une indemnisation dans le cadre des annexes 8 et 10. En revanche, faute d'avoir pu accumuler une durée d'activité suffisante, 17 % environ sortent du système sans que l'on puisse connaître leur sort, soit qu'ils se soient dirigés vers un autre type d'emploi, soit qu'ils aient dû avoir

recours aux minima sociaux. Entre l'entrée dans le fonds et la sortie de ce dispositif s'écoulent en moyenne 83 jours. Cette durée d'indemnisation est plus longue pour les techniciens de l'annexe 8 (93 jours) que pour les artistes de l'annexe 10 (78 jours). Lorsque l'on considère les deux annexes, on constate également que les durées les plus longues concernent les tranches d'âge de moins de 25 ans et de plus de 55 ans ; il est donc probable que les allocataires les plus fragilisés par la réforme des annexes 8 et 10 aient été ceux se situant soit au début, soit à la fin de leur carrière.

Au total, l'analyse des effectifs du fonds transitoire montre que celui-ci a joué le rôle pour lequel il avait été conçu : un rôle subsidiaire visant à compenser le rehaussement des conditions d'admission dans les annexes 8 et 10. Pour un peu plus de 4 bénéficiaires sur 5, il a constitué une étape permettant un retour dans les annexes 8 ou 10 dans un délai légèrement inférieur à trois mois. Pour un peu moins d'un allocataire sur 5 en revanche, il a constitué un sas ouvrant soit vers un changement d'activité professionnelle, soit vers les minima sociaux.

3 - Le coût budgétaire du dispositif

Après un démarrage assez lent en 2004 (4,6 M€ de dépenses), le dispositif a connu un essor très vif à partir de 2005 (73,7 M€ de dépenses). Ainsi, les dépenses mensuelles d'indemnisation n'ont dépassé les 2 M€ qu'à partir du mois d'avril 2005 pour dépasser le seuil des 10 M€ en septembre de la même année. Depuis lors, elles se sont stabilisées à un niveau compris entre 11 et 13 M€ par mois, soit un rythme de dépense annuel proche de 150 M€. Si l'on additionne ces dépenses avec celles engagées dans le cadre des annexes 8 et 10 du régime d'assurance chômage, on constate que le rythme de progression des dépenses totales d'indemnisation liées à l'intermittence n'a pas été affecté par la réforme de 2003.



* fonds spécifique provisoire jusqu'au 31 décembre 2004

Source : Unédic

B - Les ambiguïtés de la réglementation du fonds transitoire

L'inflexion très nette observée en 2005 dans les dépenses du fonds transitoire est liée en grande partie à des difficultés apparues dans l'application de la réglementation.

1 - La question de la réutilisation des heures de travail

Le ministère de la culture et de la communication a été saisi à de nombreuses reprises, dès la mise en place du dispositif du fonds spécial provisoire puis du fonds transitoire, de plaintes émanant d'allocataires auxquels l'attribution de l'allocation avait été refusée au motif que les Assédic n'auraient pas apprécié leurs droits conformément à la réglementation applicable. En particulier, les allocataires affirmaient que le calcul des 507 heures de travail ouvrant droit à l'allocation n'avait pas été fait sur la période de 12 mois prévue à l'article 2 § 1 de la convention Etat-Unédic pour la gestion de l'allocation du fonds spécifique provisoire, puis du fonds transitoire. De fait, dans un premier temps, les antennes Assédic chargées de l'instruction des dossiers ont considéré qu'elles ne pouvaient pas prendre en compte pour la recherche des 507 heures des périodes de travail ayant déjà servi pour une admission antérieure à l'allocation de retour à l'emploi (ARE). Une telle situation pouvait être observée, en effet, dans les cas où une admission à l'ARE avait eu lieu moins de 12 mois avant le dépôt d'un dossier au titre de l'allocation du fonds transitoire (AFT).

Afin de lever ces ambiguïtés d'interprétation de la convention, le ministre de la culture et de la communication a adressé le 6 avril 2005 au directeur général de l'Unédic une lettre dans laquelle il demandait la prise en compte pour l'ouverture des droits au titre de l'AFT des heures ayant éventuellement déjà servi à ouvrir des droits à l'ARE. L'impact sur les admissions de cette nouvelle interprétation a été massif. En effet, sur les 15.563 allocataires entrés dans le fonds transitoire au cours de l'année 2005, 84,3% ont eu recours à la réutilisation de périodes d'affiliation.

2 - La détermination de la période de référence

Des travaux conduits par une mission d'étude à l'automne 2005 ont montré que, dans certains cas, les Assédic seraient remontées nettement au-delà de la période de 12 mois pour rechercher la durée de travail nécessaire à l'affiliation, en contradiction avec l'article 2 § 1 de la convention Etat-Unédic relative à la gestion de l'allocation transitoire. En effet, les Assédic ont fait démarrer la période de 12 mois non pas à compter du dépôt de sa demande par l'allocataire, mais à compter de la fin de la dernière période de travail permettant de trouver 507 heures de travail sur 12 mois. Il convient de préciser que cette dernière période de travail ne correspond pas forcément au plus récent contrat de travail mais peut concerner un contrat de travail antérieur pour autant qu'à l'expiration de ce dernier, l'Assédic puisse bien établir que l'allocataire remplit la condition d'une période de travail de 507 heures sur 12 mois. Cette pratique, appelée « glissade », correspond aux règles en vigueur pour l'évaluation des droits à l'ARE, les textes concernant l'AFT ne permettant pas à l'Unédic d'étendre cette pratique au fonds transitoire.

Loin d'être marginale, la « glissade » a eu un impact très fort sur les admissions dans le dispositif. Ainsi, il y a été fait recours pour 41,9 % des admissions de l'année 2005, soit 6.528 allocataires. Or, bien qu'ayant pris connaissance de l'interprétation contestable donnée par l'Unédic à la réglementation du fonds et de ses conséquences financières, ni le ministère de la culture ni celui chargé de l'emploi n'ont donné officiellement à l'Unédic d'instruction tendant à y mettre fin. De ce fait, elle n'a pas été remise en cause par l'Unédic.

C - Le pilotage du fonds par l'Etat

Le fonctionnement du fonds transitoire a mis en présence trois intervenants : l'Unédic, qui verse les prestations pour le compte de l'Etat ; le ministère chargé de l'emploi, qui dispose des crédits budgétaires correspondants et suit l'exécution des dépenses ; le ministère de la culture et de la communication, qui intervient pour interpréter les règles de fonctionnement du fonds.

L'intervention conjointe des ministères chargés de la culture et de l'emploi dans la gestion du dispositif résulte de la nature du fonds transitoire, à la fois politique culturelle et politique de l'emploi. Sans être critiquable en elle-même, cette double commande a pris une forme qui n'a pas favorisé la responsabilisation des acteurs.

- Le ministère de la culture et de la communication a exercé *de facto* le pilotage du fonds ; c'est en effet le cabinet du ministre qui a adressé à l'Unédic les instructions nécessaires au fonctionnement du dispositif, levant notamment les ambiguïtés d'interprétation du texte quand elles se sont posées ; bien qu'il ait pris cette place centrale dans la gestion du dispositif, le ministère de la culture et de la communication n'a pas jugé utile de se doter d'une structure administrative lui permettant de faire face à la charge de travail correspondante dont on pouvait espérer qu'elle serait temporaire.
- La structure compétente pour le suivi du fonds au sein du ministère chargé de l'emploi est la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, et plus spécialement, sa mission « indemnisation du chômage ». Son rôle s'est limité à la préparation et à l'exécution des avances à l'Unédic et au suivi de l'évolution du dispositif. Bien que les dépenses du fonds aient été effectuées à partir de crédits du ministère chargé de l'emploi, la DGEFP n'a pas assuré le pilotage effectif du dispositif, laissant ce rôle au ministère de la culture et de la communication.
- Enfin, l'Unédic a insuffisamment contribué à éclairer la gestion du dispositif par l'Etat. Si la convention de gestion conclue avec l'Etat lui imposait certaines obligations en matière d'informations statistiques, plusieurs lacunes sont apparues. Ainsi, la présentation des rapports de gestion du fonds a adopté une logique de comptabilité de caisse et non une comptabilité en droits constatés qui aurait pourtant facilité une gestion prévisionnelle des flux financiers par l'Etat. Par ailleurs, l'Unédic n'a pas jugé nécessaire de soumettre le versement de l'allocation du fonds transitoire par les Assédic à son dispositif de contrôle interne. La qualité des traitements offerte par l'Unédic à ces prestations d'Etat demeure donc inconnue.

Au total, aucun des acteurs en présence n'a été mis en situation d'effectuer un réel pilotage du fonds : le ministère de la culture et de la communication a assuré la réalité de l'orientation du fonds sans avoir à en assumer les conséquences financières ; le ministère chargé de l'emploi a mis les crédits à disposition sans prendre une part visible au pilotage du dispositif ; l'Unédic a interprété la réglementation applicable d'une manière d'autant plus libre que les informations et les éléments d'analyse qu'elle transmettait à l'Etat étaient faiblement détaillés.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Le régime d'assurance chômage des intermittents apporte au financement du spectacle et de l'audiovisuel, dans des conditions peu transparentes, une contribution déterminante. Ce régime met ainsi en cause des problématiques qui dépassent le seul cadre de l'indemnisation du chômage et renvoient à la fois au mode de financement de l'activité culturelle dans notre pays et à la structure économique du secteur du spectacle et de l'audiovisuel et aux règles d'aide régissant l'emploi dans ces secteurs. Dans ces conditions, la Cour ne peut que recommander aux autorités responsables de l'Etat et aux partenaires sociaux de poursuivre, au-delà de l'accord auquel ces derniers sont parvenus le 21 décembre 2006, une réflexion d'ensemble sur ce sujet. D'autre part, la Juridiction formule les quelques recommandations particulières ci-après.

Concernant la transparence du régime :

Afin de poursuivre la démarche engagée tendant à une meilleure responsabilisation des acteurs ainsi qu'au développement d'un débat public informé sur la question de l'intermittence, il est nécessaire d'améliorer les conditions dans lesquelles les données financières concernant le fonctionnement du régime d'indemnisation sont rendues accessibles. Ceci suppose de :

- faire établir par les ministères concernés, avec l'appui de l'Unédic, un rapport annuel public retraçant l'évolution des principales caractéristiques de l'emploi et de l'indemnisation des intermittents (ressources des salariés, contribution des employeurs, ressources et charges du régime, contribution de l'État, etc.) ;

- créer et rendre accessible une base de données tenue par l'Unédic, dont l'objet serait de dresser pour chaque employeur un compte faisant apparaître les cotisations versées ainsi que les dépenses correspondantes d'indemnisation des salariés ayant travaillé pour cet employeur (ces dépenses étant calculées au prorata des heures travaillées pour l'employeur concerné par rapport au total des heures déclarées par le salarié).

Concernant les annexes 8 et 10 :

La Cour est amenée à rappeler certaines des orientations qu'elle avait suggérées lors de sa précédente intervention de 2003 et à les augmenter de pistes nouvelles tendant à :

- *redéfinir de façon plus stricte le champ d'application des annexes 8 et 10 ;*
- *revoir les conditions dans lesquelles les employeurs peuvent avoir recours à l'emploi intermittent et notamment au CDD d'usage ;*
- *poursuivre la démarche engagée de différenciation du traitement des bénéficiaires des annexes 8 et 10, notamment de la formule de calcul de leurs indemnités, afin de mieux tenir compte des conditions d'emploi respectives de ces deux catégories de salariés ;*
- *responsabiliser davantage les employeurs en rendant leurs taux de cotisation variables en fonction du nombre de journées d'indemnisation induites par chacun d'entre eux ; cette mesure aurait pour avantage de lutter contre d'éventuels comportements de collusion entre salariés et employeurs en rendant coûteux pour ces derniers un recours abusif à des emplois intermittents, comme cela est notamment le cas dans le cadre de la « permittence » ;*
- *intensifier les efforts de lutte contre la fraude, en développant le dispositif actuellement en cours de mise en place et en développant les échanges d'informations avec les organismes tiers, y compris les sociétés de droits d'auteurs.*

Concernant enfin le fonds transitoire :

- *mettre fin aussi rapidement que possible à la situation provisoire qui prévaut depuis plus de deux ans et qui s'est accompagnée de conditions de gestion inadaptées ;*
- *un fonds pérennisé devrait être doté de structures permettant un pilotage satisfaisant, notamment en identifiant clairement les responsabilités respectives des différentes administrations concernées par sa gestion.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Les observations de la Cour concernant les différentes modalités d'indemnisation des intermittents du spectacle constituent une source d'information extrêmement précieuse et de propositions utiles tant sur le régime d'assurance chômage que sur les allocations de solidarité financées par l'Etat.

L'analyse du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie rejoint très largement celle de la Cour, qui conduit à penser qu'une réflexion de fond sur le système est nécessaire. Elle a été menée au cours de l'année 2006 par l'administration, concernant le régime de solidarité, et a conduit à un nouveau régime en cours de mise en place ; pour ce qui concerne l'assurance chômage, les partenaires sociaux ont également mené des travaux, qui ont abouti à la conclusion d'un accord sur une révision des annexes VIII et X du régime, mais doivent se poursuivre en 2007 de façon plus importante, pour déboucher sur un régime plus efficace et plus contrôlé, qui limite les effets négatifs identifiés sans remettre en cause la solidarité entre les salariés.

Dans ce cadre, l'un des principaux axes de réflexion devrait concerner la lutte contre la fraude et notamment celle qui résulte des cas de collusion entre le salarié et son employeur, notamment dans les cas (liste malheureusement non limitative) :

- *où les activités déclarées sont en partie fictives ;*
- *où le salarié travaille en réalité à plein temps mais en étant périodiquement déclaré comme demandeur d'emploi pour que l'assurance chômage prenne, de fait, en charge une part de sa rémunération ;*
- *où des employés administratifs sont déclarés comme techniciens du spectacle ;*
- *où les interruptions d'emploi ne sont pas involontaires mais décidées conjointement entre le salarié et son employeur, risque important dans le cas (parfois qualifié de « permittence ») du salarié qui déclare toutes ses heures de travail ou presque chez le même employeur.*

Quant au régime de solidarité décidé par l'Etat en 2004 et qui a pris la forme provisoire d'un régime transitoire et conventionnel, il va être remplacé à compter de 2007 par un système d'indemnisation pérenne prévu en loi de finances et dont les modalités seront fixées par décret et par convention de gestion entre l'Etat et l'Unedic.

Ce nouveau système devrait conduire à une meilleure maîtrise des dépenses d'indemnisation et devrait s'accompagner d'un pilotage renforcé ; à cet égard, il faudra veiller comme l'a signalé la Cour à ce que le responsable du programme concerné, en charge du financement, soit le réel pilote du dispositif. Ce principe, indispensable dans la logique de la loi organique relative aux lois de finances, requiert en pratique que le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement joue pleinement son rôle, ainsi qu'il l'a fait récemment en demandant à l'Unédic de ne plus appliquer le système dit « de glissade » permettant d'ouvrir des droits aux allocataires au titre de périodes d'activité anciennes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

Dans le cadre de la mission de la Cour des comptes relative à « La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle », je vous prie de bien vouloir noter que les échanges d'informations avec la caisse des congés payés sont mis en place depuis le mois d'octobre 2006 et que le rythme de ces échanges sera mensuel à partir du second semestre 2007.

La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle

PRESENTATION

La contribution des entreprises à la formation professionnelle est versée à des organismes paritaires collecteurs agrées (OPCA) gérés par les organisations professionnelles de salariés et d'employeurs.

Compétente depuis 2000 sur les OPCA, la Cour a procédé au contrôle de certains d'entre eux parmi les plus importants, dont la collecte représente 30 % de la collecte globale qui s'est élevée à 5,15 Md€ en 2005. En 2004, ces moyens importants ont assuré, tous dispositifs de formation compris, le financement de 186 249 262 heures-stagiaires pour 3 400 401 stagiaires en formation, prenant place dans le cadre de 2 100 647 actions de formation recensées.

En s'appuyant sur les constatations faites lors de ces contrôles, et sans attendre tous les résultats de l'enquête qu'elle a engagée en collaboration avec les chambres régionales des comptes sur la formation professionnelle, la Cour formule des critiques sur l'organisation de la collecte, la gestion de ces organismes et le financement de la gestion paritaire. Elle ne se prononce pas à ce stade sur l'efficacité des actions de formation menées ni sur leur place dans les différents dispositifs qui concourent à la formation professionnelle.

La collecte de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle, instituée par la loi du 16 juillet 1971 dite « loi Delors », repose sur des OPCA à qui revient la double mission de collecter ces fonds et de procéder au règlement des actions de formation engagées par les entreprises.

L'effort demandé aux entreprises ne cesse de s'intensifier. Après la dernière augmentation des taux contributifs décidée par la loi du 4 mai 2004, il variait, selon leur nature et leur taille, entre 0,55 % et 1,6 % de la masse salariale brute. Le montant de la collecte est ainsi passé de 2,94 Md€ en 2000 à 5,15 Md€ en 2005, soit un accroissement annuel moyen de 11,9 % sur la période.

Taux de contribution prévus par la loi en 2005

Entreprises de	Au titre du plan de formation	Au titre de la professionnalisation (1)	Au titre du contrat individuel de formation (CIF)	Total
moins de dix salariés	0,40 %	0,15 %	-	**0,55 %**
dix à vingt salariés (1)	0,90 %	0,15 %[85]	-	**1,05 %**
vingt salariés et plus	0,90 %	0,50 %	0,20 %	**1,60 %**

La contribution à la formation professionnelle constitue une obligation légale qui s'impose aux entreprises qui peuvent s'en acquitter selon diverses modalités. Les contributions relatives au CIF et à la professionnalisation doivent être obligatoirement versées à un OPCA. Pour les sommes dues au titre du plan de formation, le montant à verser à l'OPCA est déterminé par les accords de branche. Le solde peut être versé soit à l'OPCA de la branche concernée, soit à un autre OPCA, notamment interprofessionnel, soit au Trésor public, ou être dépensé directement. Les entreprises de moins de 10 salariés doivent verser l'intégralité de leur contribution au titre du plan de formation à un OPCA.

La partie dite « libre » de la collecte correspond au montant non versé à l'OPCA de branche ainsi qu'aux sommes que l'entreprise peut consacrer à la formation professionnelle au-delà du plafond légal. Ainsi, selon la DARES, la moyenne de la contribution des entreprises de dix salariés et plus est supérieure à 3 % de la masse salariale, soit environ le double de l'obligation légale maximale.

85) L'ordonnance n°2005-895 du 2 août 2005 réduit, pour les entreprises de dix à vingt salariés, la contribution au titre des dispositifs de professionnalisation de 0,50 % à 0,15 %.

La loi détermine les finalités de la formation professionnelle continue (article L900-1 al 2 du code du travail), précise les modalités d'action entrant dans son champ (article L.900-2) et définit les modalités de réalisation de celles-ci (article L.920-1 al 1).

Dans ce cadre, l'essentiel des fonds collectés est consacré au règlement des actions de formation engagées par les entreprises, répondant à des orientations fixées par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel de 2003, puis étendues et rendues obligatoires par la loi du 4 mai 2004 : ces actions s'inscrivent dans les plans de formation, les formations en alternance devenues actions de professionnalisation en 2004, le capital de temps de formation (abandonné en 2004) et le droit individuel à la formation. Le ministère chargé de la formation professionnelle[86], qui assure le contrôle et la régulation des OPCA, veille à ce que seules les actions de formation prévues par la loi soient financées. Ces actions, par ailleurs, doivent être menées en concertation avec les régions dans le cadre des missions que leur reconnaît désormais la loi en la matière, et qui élaborent à ce titre des programmes de formation.

Dispositifs de formation professionnelle des OPCA depuis la loi du 4 mai 2004

Dispositifs	Formations visées - objectifs
Plan de formation des entreprises	A l'initiative de l'employeur, trois types d'actions distinctes : ■ les actions d'adaptation au poste, ■ les actions de formation liées à l'évolution de l'emploi ou qui participent au maintien dans l'emploi, ■ les actions de développement des compétences.
Contrat de professionnalisation	**La période de professionnalisation** : favoriser le maintien dans l'emploi des salariés en contrat à durée indéterminée.
	Le contrat de professionnalisation : favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle de publics ciblés, en organisant une alternance entreprise / formation.
	Le droit individuel à la formation (DIF) : quota d'heures utilisable à l'initiative du salarié avec l'accord de son employeur.
Congé individuel de formation (CIF)	**Le CIF** : droit, pour toute personne engagée dans la vie professionnelle depuis au moins deux ans, de suivre une action de formation à sa seule initiative et à titre individuel.

86 Actuellement le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

La loi prévoit que les dépenses supportées par les partenaires sociaux, au titre de la gestion paritaire des OPCA, sont imputées sur le montant de la collecte dans certaines conditions.

La Cour, compétente pour contrôler les OPCA depuis la loi du 12 avril 2000, a procédé au contrôle de trois OPCA de branches : l'AFDAS (Fonds d'assurance formation des secteurs de la culture, de la communication et des loisirs), le FORCO (OPCA formation commerce), l'OPCAIM (OPCA des industries métallurgiques), ainsi que de l'AGEFOS PME (Fonds d'assurance formation des salariés des petites et moyennes entreprises) et du FONGEFOR.

I - Des modes de collecte complexes et mal contrôlés

A - Une organisation éclatée

1 - Le réseau des OPCA

La collecte s'appuie sur un réseau d'une centaine d'OPCA très indépendants entre eux. La loi de 1993, dite « loi quinquennale pour l'emploi », avait prévu une réduction importante du nombre des OPCA qui n'a pas été conduite jusqu'à son terme. Le recentrage opéré par la loi du 4 mai 2004 au profit du financement des branches, qui n'a pas remis en cause l'action interprofessionnelle, a renforcé la complexité du système.

L'organisation

Elle comporte 98 OPCA de branches et deux réseaux nationaux d'OPCA interprofessionnels (24 OPCAREG[(1)] et l'AGEFOS-PME[(2)]). Les OPCA tant de branches qu'interprofessionnels, peuvent recevoir l'adhésion de plusieurs branches : 15 dans le cas du FORCO, 33 dans celui de l'AGEFOS-PME. Les OPCA interprofessionnels sont implantés aux niveaux régional, voire départemental. La loi fait obligation aux entreprises de verser leur contribution, selon des modalités qui peuvent varier d'une branche à l'autre en fonction des accords de branches. En contrepartie de cette obligation, les entreprises sont contrôlées soit par les services centraux ou locaux du ministère chargé de l'emploi, soit par les services fiscaux. Des pénalités ou des reversements au Trésor public peuvent être exigés des contrevenants.

(1) *Les partenaires sociaux ont mis en place une structure de coordination des OPCAREG, l'IPCO (Instance Paritaire de Coordination des OPCAREG).*

(2) *AGEFOS-PME est un Fonds assurance formation (FAF) qui anime un réseau de 24 délégations régionales, constituées en associations en gestion paritaire.*

Collecte des OPCA interprofessionnels et OPCA de branches au titre des régimes de la professionnalisation et des plans de formations des entreprises

Année 2005	Collecte totale	OPCA interprofessionnels	OPCA de branches
M€	4 347,849	1 008, 202	3 339,647
%	100 %	23 %	77 %

Dans sa forme actuelle, cette organisation ne permet que très imparfaitement une coordination avec les autres acteurs, notamment à l'échelon régional, où se fait désormais le pilotage de la formation professionnelle.

2 - La péréquation nationale a été réduite

Si les sommes collectées sont mutualisées au sein des organismes collecteurs, la mutualisation inter-collecteurs demeure limitée. Inexistante pour les plans de formation, sa mise en œuvre au titre de l'alternance été, depuis la loi de 2004, fortement ralentie. Sous le régime antérieur, pour satisfaire à cette obligation :

- si l'entreprise versait tout ou partie de son obligation de financement à un OPCA de branche, elle pouvait affecter 35 % de ce montant à l'un des deux OPCA interprofessionnels ;
- si le montant versé par l'entreprise était insuffisant au regard de son obligation, ou si elle ne versait pas toute sa contribution à un OPCA de branche, elle pouvait verser le différentiel au Trésor public ou à l'Association de gestion du fonds des formations en alternance, l'AGEFAL.

Les sommes que les entreprises choisissaient de verser directement au Trésor public pour se libérer de leurs obligations devaient être également reversées à l'AGEFAL.

Désormais, le Fonds unique de péréquation (FUP), association gérée paritairement, qui se substitue à l'AGEFAL, perçoit directement des OPCA entre 5% et 10% des montants collectés au titre du régime de la professionnalisation, le taux étant fixé par arrêté ministériel après avis du conseil d'administration du FUP. Les OPCA interprofessionnels participent désormais à l'effort de péréquation. Le FUP, comme l'AGEFAL avant lui, perçoit les excédents de la section professionnalisation, et comme le COPACIF, auquel il succède, ceux des organismes en charge de la gestion des fonds des congés individuels de formation. Le Trésor public reverse au FUP les sommes qui lui sont versées directement par les entreprises.

3 - La concurrence entre OPCA s'accentue

Désormais privés du prélèvement de 35 % au titre de la professionnalisation, les OPCA interprofessionnels sont conduits à rechercher de nouveaux types d'intervention en direction des entreprises en vue d'obtenir des ressources supplémentaires en provenance de la partie libre de la collecte.

Les OPCA interprofessionnels se trouvent donc en position de concurrence avec les OPCA de branche. Disposant d'un réseau serré d'agences régionales, ils constituent, pour les entreprises sur le terrain, des partenaires plus proches. L'hébergement de branches professionnelles constitue, pour l'AGEFOS-PME un moyen privilégié d'accès à la partie libre de la collecte des adhérents des branches concernées. Les branches peuvent alors, au gré de leurs intérêts, quitter un OPCA au profit d'un autre considéré comme offrant de meilleurs services : ainsi, la branche du « commerce de détail des sports et loisirs » a quitté l'AGEFOS PME il y a quatre ans au profit du FORCO, pour y retourner par la suite.

L'existence des deux réseaux d'OPCA interprofessionnels (OPCAREG et AGEFOS PME) dépend de plus en plus de leur capacité à développer des moyens propres. La question de l'intégration, voire de la fusion de ces deux réseaux, a déjà été posée. Des dispositions récentes viennent d'être prises dans ce sens, comme la création le 20 septembre 2004, par accord entre partenaires sociaux, d'une Instance de concertation entre les deux réseaux interprofessionnels : l'Instance paritaire nationale de coordination (IPNC). Il en va de même du rapprochement de l'OPCIB, OPCA regroupant de petites branches professionnelles, et de l'IPCO, organisme coordonnateur des OPCAREG interprofessionnels, annonçant peut-être un mouvement dont il conviendra de suivre l'évolution. En effet, outre que la dispersion actuelle entraîne des doubles emplois coûteux, elle manque de clarté sur le terrain aux yeux des entreprises et des salariés, notamment au plan régional.

B - Des modes d'organisation très diversifiés

1 - La collecte est tantôt déléguée, tantôt centralisée

Loin de répondre à une logique d'ensemble, les modes d'organisation des OPCA, tels que la Cour a pu les observer à l'occasion de ses contrôles, sont très diversifiés.

L'AGEFOS-PME ne dispose que d'un seul agrément ministériel et est représentée dans les régions par des associations régionales mandataires, gérées paritairement. L'unicité de l'agrément est largement fictive puisqu'il bénéficie, de fait, non à une seule entité de collecte mais à un réseau de 24 associations régionales, chacune d'elles assurant sa propre collecte.

L'OPCAIM, pour sa part, est représenté au plan local par un réseau de 58 associations, dénommées ADEFIM, régies par des statuts identiques, qui emploient 303 agents, sont dirigées par des conseils d'administration composés uniquement de membres des chambres syndicales territoriales et sont étroitement contrôlées par le siège. Ces associations qui n'ont le droit ni d'encaisser les contributions des entreprises, ni de payer les remboursements des actions de formations, sont en réalité des services extérieurs dont le statut associatif ne se justifie guère.

2 - Des délégations excessives

Au FORCO, et jusqu'à l'intervention de la Cour, en 2004, la collecte était déléguée à trois « opérateurs » extérieurs, gérés par les organisations patronales : l'UNIPE-IP, l'Opérateur national et le COGEFORM.

En 2006, la direction du FORCO a décidé de ne pas renouveler les conventions de délégation de gestion de la collecte aux opérateurs extérieurs auxquels elle s'est substituée, assurant désormais la responsabilité directe de cette mission. Cette centralisation de la gestion a apporté une réponse justifiée mais tardive à certains errements constatés par la Cour à l'occasion du contrôle de ces organismes délégataires. Ainsi, pendant près de dix ans, une association mandataire du FORCO a été propriétaire du logiciel utilisé pour la collecte et de la gestion des fonds des entreprises. Elle en assurait le développement et elle en facturait ensuite le coût à l'OPCA qui se retrouvait complètement dépendant de son mandataire.

Dans le même temps, le FORCO avait délégué les relations de proximité avec les entreprises et les actions de prospection commerciale aux OPCAREG, dans chaque région, à l'exception de la région Nord-Pas-de-Calais dont les entreprises avaient demandé de disposer de leur propre opérateur local. En 2005 et 2006, la direction du FORCO a renforcé son autorité en retirant ces délégations et en créant ses propres services extérieurs en région. Il est encore trop tôt pour mesurer si ce retour vers une logique de branche, qui a entraîné des dépenses accrues de personnel et de fonctionnement, sera à l'origine d'une meilleure efficacité.

C - Des contrôles mal définis et peu opérants

Si le dispositif des OPCA est contrôlé par les services de l'Etat, les OPCA eux-mêmes doivent exercer un contrôle sur les entreprises cotisantes et sur les organismes de formation.

1 - Les contrôles exercés par les services de l'Etat

Le contrôle assuré par les services de l'Etat reste insuffisant. Ainsi, seuls 12 OPCA sur 100 ont été contrôlés de 2001 à 2003.

L'exercice de ces contrôles est réparti entre la sous-direction des politiques de formation et du contrôle au sein de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, DGEFP, et les services régionaux de contrôle du ministère chargé de l'emploi dont ils ne constituent d'ailleurs qu'une mission parmi d'autres[87] : le champ du contrôle administratif et financier de l'Etat s'étend à 180 000 structures (dont 129 000 entreprises de 10 salariés ou plus, 50 000 organismes de formation, une centaine d'OPCA, et environ 150 OCTA), alors que les services de contrôle de la formation professionnelle disposaient, en septembre 2006 en service déconcentré de 143 équivalents temps plein et au niveau national de 5 équivalents temps plein.

Cependant, la DGEFP n'a pas utilisé tous les pouvoirs que lui donnent les textes pour imposer le respect des dispositions législatives et réglementaires et favoriser, dans toute la mesure du possible même si les OPCA sont des structures de droit privé, l'harmonisation des modes de gestion.

Ainsi les services de contrôle n'ont pu imposer le respect généralisé des dates limites fixées pour le versement des contributions. Selon les textes, lorsque les versements faits par les entreprises aux OPCA arrivent après la fin février, ils ne peuvent plus donner lieu à attribution d'un reçu libératoire aux entreprises. L'AFDAS applique avec rigueur cette règle et 44 % des entreprises de son ressort sont privées de reçu libératoire du fait que leur versement intervient après la date butoir. En revanche, l'AGEFOS- PME ne respecte pas toujours cette date : par exemple, elle a accepté comme libératoires des versements opérés par l'AGEFADEP, groupement d'entreprises adhérentes, le 12 juillet et le 16 août 2004. Elle aurait dû exiger des reversements au Trésor public. Une même tolérance a été constatée au FORCO.

87) Des redressements sont périodiquement notifiés à l'encontre de certaines entreprises. Ils peuvent d'ailleurs se révéler d'une certaine ampleur, comme celui, exceptionnel, opéré à l'encontre d'un OPCAREG en 2003, pour 19,8 M€. Ils étaient très réduits en 2001 (0,71 M€) et nuls en 2002.

La DGEFP, destinataire des états statistiques établis par les collecteurs, n'a pas souhaité jouer un rôle plus actif dans le pilotage des projets informatiques des OPCA. L'existence, au sein de chaque organisme, de logiciels spécifiques pour la prise en compte de procédures de collecte semblables dans leurs principes est souvent source de dépenses inutiles et nuit à la consolidation des données. Des projets de groupements de moyens, envisagés par tel ou tel OPCA, sont restés lettre morte. En revanche, la DGEFP a encouragé certains OPCA à accélérer la dématérialisation des traitements administratifs, notamment pour les contrats en alternance. A l'AGEFOS-PME, elle est réalisée à moitié.

La DGEFP devra à l'avenir se donner les moyens d'exercer les pouvoirs renforcés que lui reconnaît la loi de 2004. Les programmes de contrôle devraient être conçus dans un souci de plus grande d'efficacité afin de permettre, notamment, une meilleure couverture du territoire national.

2 - Les contrôles assurés par les OPCA

Peu nombreux sont les OPCA qui engagent des poursuites pour refus de contribuer. Le FORCO, par exemple, s'interdit de poursuivre les entreprises qui ne s'acquittent pas de leur obligation de versement, considérant que les actions contraignantes sont de la seule responsabilité des services de l'Etat, qui d'ailleurs contestent à juste titre cette interprétation restrictive.

La surveillance de la bonne utilisation des fonds et la réalité de l'exécution de l'action de formation font partie des missions que le code du travail reconnaît aux OPCA.

S'agissant du contrôle de la validité de la prise en charge des dépenses effectuées au titre des plans de formation, le rôle des OPCA est encore mal défini. La responsabilité de la bonne qualification des actions de formation professionnelle incombe à l'entreprise seule, sous réserve des contrôles a posteriori pouvant être effectués par les services de l'Etat (article L.991-1 du code du travail). Cependant, lorsque l'entreprise confie à un OPCA la gestion de son plan de formation, ce dernier devrait être garant de la correcte utilisation des fonds. Mais ce point n'est pas tranché, et en l'absence de codification, les OPCA ne peuvent s'appuyer que sur une jurisprudence mal définie et mal stabilisée qui repose sur des lettres interprétatives émanant de tel ou tel des services locaux ou centraux du ministère chargé de l'emploi.

Les pouvoirs de contrôle des OPCA sur les dépenses de formation, notamment quand ils gèrent des plans de formation, devraient à l'avenir être mieux définis.

II - Des moyens financiers très abondants

La loi du 31 décembre 1991, qui prévoit le principe du prélèvement sur la collecte pour le financement des frais de gestion, a fait l'objet d'un arrêté du 14 janvier 1996 du ministre chargé de l'emploi qui plafonne ce prélèvement de l'OPCA à un pourcentage fixe de la collecte. La croissance des montants concernés ainsi que les conditions d'application du taux plafond n'ont pas encouragé les OPCA, sauf exception[88], à s'engager dans la voie de la recherche d'une plus grande productivité.

A - La progression constante des montants collectés

Le montant des fonds collectés s'est accru de 2000 à 2005, à un rythme presque trois fois et demi plus important que le taux d'accroissement du PIB pendant la même période. Le rythme de croissance des fonds collectés par le FORCO a atteint 12,3 % en moyenne de 2000 à 2005.

Plusieurs raisons se conjuguent pour expliquer cette évolution, qui ne résulte pas entièrement du relèvement du taux des contributions par la loi de 2004. Elle provient également de l'externalisation croissante par les entreprises de leurs actions de formation au profit des OPCA, souvent pour des montants dépassant leurs obligations légales. Les organismes collecteurs, pour leur part, et notamment les OPCA interprofessionnels, tendent à accroître leurs ressources en proposant de nouveaux services aux entreprises en matière d'ingénierie de la formation.

Ainsi, au sein de l'OPCAIM, la proportion des versements volontaires des entreprises au titre des plans de formation dans l'ensemble de la collecte est passée de 3,3 % en 2000 à 13,4 % en 2005. Le FORCO connaît la même évolution : en 2003, par exemple, la progression de la collecte au titre de la partie libre des plans de formation s'accroît de 20 % par rapport à l'année précédente.

88) Ainsi l'AFDAS a, lors d'une démarche de certification ISO, introduit des indicateurs d'efficacité.

B - Les conditions d'application du taux plafond

1 - Les limites fixées par les textes

Le plafonnement des prélèvements pour frais de gestion à un pourcentage fixe de la collecte a eu pour mérite de rationaliser un système où ces prélèvements sur les fonds destinés aux actions de formation ne connaissaient aucune limite. L'arrêté du 4 janvier 1996, pris par le ministre chargé de l'emploi, a fixé le plafond à 9,9 % de la collecte dans la plupart des OPCA. Ce taux correspond en réalité à des prélèvements répartis de manière plus complexe : 4 % des décaissements de l'exercice pour la gestion administrative et financière, 5,9 % de la collecte pour les frais de collecte et d'information. Les frais liés au financement de la gestion paritaire s'imputent dans cet ensemble à concurrence de 1,5 % au maximum (voir ci-après III). Le taux global de 9,9 % est majoré de deux points à l'AGEFOS PME et dans le réseau des OPCAREG afin de tenir compte des difficultés liées à la collecte dans les entreprises de moins de dix salariés.

Si ce dispositif a eu une valeur pédagogique, en soumettant les frais de gestion à une limite fixée *a priori*, il n'est pas satisfaisant aujourd'hui car il ne prend nullement en compte les économies d'échelle qui devraient accompagner l'accroissement des fonds collectés. Or un taux plafond constant aboutit au contraire à garantir aux OPCA des « droits à frais de gestion » indépendants de leurs efforts de rationalisation des dépenses.

Certains OPCA présentent des taux de frais de gestion nettement inférieurs au plafond : le FORCO, par exemple, limite ses frais de gestion à un pourcentage qui varie, de 2000 à 2004, entre des taux de 5 % et 6,93 %. De même l'AFDAS a un taux de frais de gestion un peu inférieur à 7 %, alors que cet OPCA est en charge des intermittents du spectacle et doit suivre à ce titre des dossiers de formation nombreux et de petite taille. L'OPCAIM limite son taux de frais de gestion à 7,2 % de sa collecte.

L'AGEFOS PME a limité ses frais de gestion globaux à un montant un peu inférieur au plafond de 11,9 %.

Une des raisons de l'importance des frais de gestion de cet OPCA réside dans son organisation territoriale très décentralisée. Les 24 associations locales ne maîtrisent pas toujours leurs frais de gestion : au lieu des 11,9 % autorisés, on enregistre 24,9 % pour la Haute Marne,17,1 % pour la Corse, 16,7 % pour l'agence de Cayenne en Guyane, 15,3 % pour les Ardennes.

Une réflexion a été engagée au sein du siège de l'AGEFOS PME afin de procéder à des rapprochements entre associations régionales. Mais les mesures de rationalisation risquent de se heurter à l'indé-pendance de fait des associations régionales.

2 - Les modalités de calcul limitent la signification du plafond

a) La prise en compte d'une partie des charges de l'OPCA par d'autres organismes

Le taux apparemment faible de l'OPCAIM (7,2 %) s'explique aussi en fait par l'appui logistique que lui apporte l'UIMM (Union interprofessionnelle des industries mécaniques et minières), sous forme de loyers consentis à des prix très modérés, ou d'assistance en moyens en personnel pour la réalisation de certaines missions : ainsi, deux ou trois agents de l'UIMM assurent la gestion de la collecte au niveau central et le directeur de l'ADEFIM de l'Isère est mis à la disposition de l'association par la chambre syndicale. En outre, la mission de conseil auprès des entreprises est assurée par un autre réseau d'associations, les AFPI, entièrement financées par les chambres syndicales, sans que pour autant le plafond de frais de gestion appliqué soit réduit, alors qu'une partie du taux plafond (4,4 % du 9,9 %) est prévue pour couvrir les frais de collecte et d'information.

b) La pratique de la délégation de paiement augmente l'assiette du prélèvement.

Le recours à la délégation de paiement, qui permet à une entreprise de faire régler par un OPCA l'ensemble des sommes dont elle est débitrice vis-à-vis d'un organisme de formation professionnelle, s'est développé au cours des années récentes : l'OPCA règle alors à la fois la part qui est à sa charge et celle qui reste à la charge de l'entreprise. Cette méthode implique que le compte de l'entreprise auprès de l'OPCA soit suffisamment approvisionné. Si tel n'est pas le cas, l'entreprise est invitée à faire un versement complémentaire.

Le FORCO fait un large recours à la délégation de paiement pour la gestion des plans de formation des grands groupes de la distribution et, à l'AFDAS, 85 % de contrats de qualification passent par ce mode.

La pratique de la délégation, qui constitue un facteur de rationalisation de la gestion, conduit, lorsqu'il s'agit de versements volontaires ou complémentaires, à majorer le montant des ressources collectées qui sert de base pour le calcul du plafond des frais de gestion.

Les modalités utilisées pour la délégation de paiement ont été dénoncées par un rapport d'un service régional de contrôle de la formation professionnelle sur l'AGEFOS-PME. Ce rapport en critique un usage « artificiel, totalement détourné de sa finalité dite de service à l'entreprise ». Dans ce cas, les services de contrôle avaient relevé une pratique d'échange de chèques en fin d'année qui conduisait à majorer simultanément le montant de la collecte et celui des dépenses effectuées par le collecteur et aboutissait à multiplier le plafond des frais de gestion par 3,25.

Une observation de même nature a été faite par la Cour à propos d'une action de formation qui s'est déroulée en janvier 2004 et qui a bénéficié d'un cofinancement du FSE. L'employeur a réglé directement l'organisme de formation, sans intervention de l'AGEFOS-PME. Néanmoins, en décembre 2004, l'AGEFOS-PME a proposé à l'employeur, pour cette formation déjà réalisée et réglée, une convention bilatérale de mandat de gestion au titre du FSE, portant essentiellement sur la prise en charge des salaires du collaborateur pendant sa formation. En contrepartie, l'employeur a accepté à la mi décembre de « verser des contributions complémentaires à AGEFOS » équivalentes au montant de ces salaires, contributions qui lui ont été restituées quinze jours plus tard, avec le règlement du cofinancement FSE. La Cour ne peut exclure que l'acceptation par l'AGEFOS pour cette formation achevée depuis plus de dix mois, du montant des salaires au titre des frais annexes de la formation n'a pas facilité l'adhésion de l'employeur à cette procédure de règlement pour le moins complexe. L'AGEFOS-PME reconnaît que l'assiette pour le prélèvement pour frais de gestion a été de ce fait 28,8 fois plus élevée que dans l'hypothèse d'un financement sans recours à l'échange de chèques.

Lors de son audition par la Cour, l'AGEFOS-PME a déclaré avoir mis fin à ces pratiques, principalement liées aux conditions de mise en oeuvre des crédits du FSE.

Les partenaires sociaux et l'Etat n'ont pas assez veillé à éviter ces dérives, qui rendent nécessaire une réflexion sur les mode de calcul du prélèvement pour frais de gestion, la référence à un plafond constant exprimé en proportion des frais de collecte n'étant plus aujourd'hui opérante. Une modulation du taux de ces frais de gestion tenant compte de la particularité de chaque branche serait certainement plus réaliste que l'application d'un taux fixe. A défaut, un élément de dégressivité pourrait être introduit dans le calcul. Si le recours à la délégation de paiement présente d'indéniables avantages de simplification des procédures, non critiquables en soi, son incidence sur le montant du prélèvement devrait être encadré.

C - Une gestion parfois peu rigoureuse

1 - Des dépenses de personnel trop généreuses

L'aisance financière conduit tout naturellement les OPCA qui ont été contrôlés à accroître leurs effectifs et à pratiquer des niveaux de salaire élevés. Ainsi, au FORCO, les effectifs de l'organisme ont plus que doublé en cinq ans, passant de 62 en 1999 à 131 en 2005[89]. L'un des opérateurs du FORCO, l'UNIPE-IP, a versé à son directeur, qui occupait un emploi à mi-temps, une somme de 248 802 € en 2000 alors qu'il avait été licencié à la suite de divergences sur l'organisation.

Les salaires des dirigeants des OPCA contrôlés sont très confortables. La Cour a ainsi relevé que les salaires bruts annuels des directeurs régionaux de l'AGEFOS-PME pouvaient atteindre jusqu'à 161 686 €. En outre, leurs contrats sont assortis de divers avantages (deux ans de rémunération en cas de départ pour un directeur régional) dont l'octroi n'est pas soumis à l'accord des conseils d'administration, ce qui devrait pourtant être la règle.

2 - Des coûts informatiques peu maîtrisées

A la seule exception de l'OPCAIM, les OPCA contrôlés par la Cour ont tous rencontré de graves mécomptes dans le développement de leurs projets informatiques. Ainsi, au FORCO, la délégation à l'un des opérateurs, l'UNIPE-IP, de la responsabilité de concevoir et de financer le logiciel Etoile a eu pour effet de priver le siège de l'OPCA de la réelle maîtrise d'un projet qui était pourtant déterminant pour le pilotage et la collecte des fonds des entreprises. Le FORCO a même dû racheter la licence d'utilisation de ce logiciel, avant de décider en 2002 la mise en chantier d'un logiciel lui appartenant.

A l'AGEFOS PME, le projet NSI a fait l'objet d'une première étape qui a dû être abandonnée et s'est accompagnée du départ du directeur général et du directeur de l'informatique. Le projet a été repris sur une autre base. Il devrait être complété et l'opération être achevée en 2008. Le coût total pour l'OPCA, amortissements compris, sera de l'ordre de 2 M€ par an sur 9 M€ que coûtera désormais à l'AGEFOS-PME l'ensemble du système informatique. La Cour souligne la longueur de mise en œuvre de ce projet et l'importance de son coût.

89) Dans sa réponse, le FORCO indique que cet accroissement est dû à l'intégration, dans ses effectifs, de salariés relevant d'organismes délégataires qu'il finançait.

III - La contribution au financement du paritarisme manque de transparence

Le financement des frais du paritarisme

Le FONGEFOR, association paritaire financée par des versements obligatoires des OPCA, est chargé de distribuer 0,75 % du produit de la collecte aux confédérations professionnelles en contrepartie des charges qu'elles subissent au titre de leur responsabilité de co-gestionnaires. De plus, les organisations professionnelles membres des conseils d'administration des OPCA peuvent percevoir, dans une limite de 0,75 % des fonds collectés, une rémunération pour charges de gestion. Cela peut donc porter à 1,5 % au maximum de la collecte la contribution directement perçue par les organisations professionnelles au titre de leur responsabilité de gestionnaires.

A - Une application diversifiée et assez libre de la règlementation

1 - Le recours au paritarisme est très inégal selon les OPCA

Dans les OPCA la gestion paritaire peut être plus ou moins développée.

Parfois, elle n'existe qu'au niveau du conseil d'administration de l'OPCA, comme c'est le cas au FORCO, en toute légalité puisque la délégation de la gestion n'intervient pas nécessairement au profit d'organismes paritaires. C'est aussi le cas de l'OPCAIM qui délègue une partie de sa gestion aux AGEFIM, associations à gestion non paritaire. Les syndicats sont toutefois alors informés au moyen de commissions paritaires de l'emploi.

Ailleurs, elle s'exerce au niveau central et au niveau des organismes locaux, comme c'est le cas à l'AGEFOS PME.

2 - Les textes imprécis et appliqués de manière plus ou moins extensive

Le code du travail énonce une règle à la fois précise et sujette à interprétation. Les articles R 964-1-14 et R 964-14 et 15 prévoient que le pourcentage de 0,75 % pouvant être versé par l'OPCA aux organisations professionnelles au titre des frais du paritarisme s'applique au « montant des sommes collectées par ces organismes au titre des agréments qui leur sont accordés ». Il précise en outre qu'il vaut pour des missions et

services « effectivement accomplis ». Cela semble signifier que le taux s'applique aux seuls versements obligatoires (objet des agréments) et doivent constituer la contrepartie d'une charge réelle incombant aux bénéficiaires. La réalité est pourtant très variable, qu'il s'agisse du taux de 0,75 %, de l'assiette du calcul et des justifications apportées.

La répartition entre les organisations professionnelles résulte quant à elle dans tous les cas d'une délibération du conseil d'administration.

a) Les taux pratiqués

Certains OPCA veillent à ne pas atteindre le plafond global de 1,5 % (soit 0,75 % par le FONGEFOR et 0,75 % au bénéfice des organisations représentées dans les conseils d'administration) : ainsi, en 2003, l'OPCAIM a limité sa contribution aux organisations représentées à son conseil d'administration à 0,45 %. D'autres refusent le bénéfice de cette contribution aux organisations membres de leur conseil d'administration, comme ce fut le cas de l'AFDAS jusqu'en 1998.

Le FORCO et l'AGEFO- PME considèrent, pour leur part, que les organismes représentés à leur conseil disposent d'un droit de tirage à hauteur du plafond de 0,75 %. Ici, comme en matière de plafonnement des frais de gestion, la pratique a largement réduit la portée de la limite fixée par l'Etat.

b) L'assiette retenue

Parfois, l'assiette du calcul exclut explicitement les versements volontaires des entreprises et ne comprend que des contributions obligatoires. Il en va ainsi à l'AFDAS depuis 2000. L'OPCAIM veille également à une application stricte des textes.

Plus souvent, les conseils d'administration des OPCA intègrent à tort dans la base du calcul les versements volontaires des entreprises, ce qui aboutit, compte tenu de l'accélération de la collecte des fonds libres, à accroître d'autant les financements accordés aux partenaires sociaux.

A l'AGEFOS-PME, le plafond réglementaire de 0,75 % est appliqué à titre dérogatoire non seulement aux sommes collectées mais aussi aux acomptes du plan de formation des entreprises de 10 salariés et plus, par simple décision du conseil d'administration. En outre cet organisme accorde des défraiements qui vont au-delà des 0,75 % et qui concernent « la participation à toute réunion ou mission non statutaire décidée par le conseil d'administration », en dépit des observations critiques déjà formulées par l'IGAS.

Face aux divergences rencontrées dans l'interprétation et l'application des textes qui n'excluent pas assez explicitement de l'assiette les versements qui excèdent les taux autorisés du montant de la collecte, il serait souhaitable que la DGEFP apporte les éclaircissements nécessaires et mette fin ainsi aux différences d'interprétation actuellement constatées.

c) L'insuffisance des justificatifs produits

Dans les OPCA qui ont été contrôlés, l'utilisation des sommes perçues pour le financement du paritarisme par les organisations membres du conseil d'administration fait l'objet d'un état déclaratif sommaire, dépourvu de toutes référence à la matérialité des dépenses, voire même parfois complètement déconnecté de l'activité de OPCA. Rares sont les organisations professionnelles qui présentent de véritables justificatifs, même plus ou moins détaillés, correspondant à des services « effectivement accomplis ».

Enfin, la ventilation demandée par les textes à l'appui des justifications diffère pour les OPCA et pour le FONGEFOR.

B - Le FONGEFOR

Le FONGEFOR distribue chaque année aux confédérations de salariés et d'employeurs un budget important qui a représenté 19 626 791 € en 2004.

A la différence des fonds versés aux organisations professionnelles membres des conseils d'administration des OPCA, qui correspondent à une simple possibilité assortie d'un plafond, les contributions destinées aux confédérations professionnelles au FONGEFOR constituent, selon les termes de l'article R. 964-1-15 du code du travail « une contribution égale à 0,75 % du montant de leur collecte » de l'ensemble des OPCA, et sont donc une obligation.

Une autre différence se trouve dans la définition de l'assiette : pour les contributions propres des OPCA il s'agit des sommes collectées « au titre des agréments qui leur sont accordés », alors que pour les contributions versées par le FONGEFOR, il s'agit du montant de l'ensemble des sommes collectées. Ces formulations qui diffèrent sont, dans un cas comme dans l'autre, insuffisamment précises.

Proportionnels à la collecte, les montants prélevés au profit des organisations professionnelles de salariés et d'employeurs augmentent régulièrement. La plupart des confédérations, sans doute plus éloignées du fonctionnement paritaire des OPCA que leurs fédérations, ne trouvent pas toujours un emploi suffisant de ces sommes et constituent des réserves ou provisions de crédits inutilisés qui sont irrégulières au regard des principes (les articles 964-1-14 et 15 du code du travail exigent que ne soient rémunérés que les missions et services réellement accomplis). Une telle situation a été constatée à la CGPME qui a accumulé, depuis 1997, dans le cadre de ce dispositif, plus de 2,49 M€ de provisions constatées à la fin de 2003 et qui n'ont pas été utilisées, sans que ni le FONGEFOR, ni le ministère chargé de l'emploi n'y trouvent à redire. En avril 2006, la Cour a demandé, par l'intermédiaire de son Parquet, au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (DGEFP) de faire procéder au reversement de cette somme au Trésor public.

Le FONGEFOR, d'ailleurs, ne s'est toujours pas doté d'outils lui permettant de suivre les excédents, et la DGEFP ne l'a pas non plus encouragé dans cette voie.

Les membres du conseil d'administration du FONGEFOR, qui sont aussi les représentants des organisations bénéficiaires, ont manifesté les plus grandes réticences à s'engager plus avant dans le contrôle de l'utilisation des fonds versés aux confédérations.

Les services du ministère chargé de la formation professionnelle font valoir, pour leur part, qu'ils ne disposent pas des pouvoirs nécessaires pour contrôler les dépenses dans les organisations syndicales elles-mêmes.

La Cour constate que les dispositions de la loi, qui font obligation de reverser au Trésor public les sommes dont l'usage n'est pas justifié, ne sont pas respectées, alors même que le non respect de cette obligation peut donner lieu à des sanctions pénales, selon les termes de l'article L.993-3, 2^{e} alinéa, du code du travail.

Dans son rapport public de 2002, la Cour avait déjà évoqué les aides de l'Etat à la formation des représentants des organisations syndicales et professionnelles. Elle exprimait ses critiques sur les faiblesses du contrôle qu'exerçait le ministère chargé du travail sur l'utilisation des subventions pour la formation des conseillers prud'hommes. Elle insistait sur la nécessité de conduire une réflexion sur l'évolution de deux dispositifs de financement : l'aide à la formation des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales et celui que finance le fonds de la formation professionnelle. L'effort de clarification et de simplification devrait également s'appliquer au financement des organisations professionnelles dans le cadre de la gestion des OPCA et de celle du FONGEFOR.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La contribution au financement de la formation professionnelle constitue, pour les entreprises, un prélèvement dont le poids progresse plus vite que la masse salariale. Aussi importe–t-il que ces sommes soient utilisées d'une manière optimale, et concourent efficacement à une meilleure qualification et capacité d'adaptation des salariés aux mutations des conditions de travail.

Tirant parti des contrôles opérés sur plusieurs organismes collecteurs la Cour relève un certain nombre de dysfonctionnements. Elle constate que la croissance des montants collectés vient automatiquement abonder les moyens de fonctionnement des organismes, dont la gestion devrait être plus rigoureuse, et que les sommes affectées au financement du paritarisme, qui suivent une progression parallèle, ne sont qu'imparfaitement justifiées.

La complexité excessive du réseau de collecteurs, qui conjugue une logique professionnelle et une logique interprofessionnelle, entraîne des surcoûts et, en tous cas, un manque de visibilité peu favorable à une collaboration avec les régions, responsables du pilotage de la formation professionnelle.

La Cour recommande donc :

- *que la DGEFP se donne les moyens d'exercer les pouvoirs renforcés de contrôle qui lui ont été reconnus par la loi de 2004 ;*
- *que l'étendue des pouvoirs de contrôle des OPCA sur l'imputabilité des dépenses de formation soit précisée ;*
- *que le mode de calcul du prélèvement pour frais de gestion soit mieux adapté au contexte actuel de progression de la collecte et tienne compte des nouveaux modes d'intervention des OPCA, en particulier du recours à la délégation de paiement au profit des entreprises ;*
- *que l'assiette des prélèvements pour le paritarisme soit mieux précisée et qu'elle soit identique pour les deux types de prélèvement ;*
- *que les OPCA exigent des membres de leurs conseils d'administration des justificatifs plus précis des dépenses qu'ils engagent au titre de leur responsabilité de co-gestionnaires ;*
- *que le FONGEFOR se dote d'outils lui permettant de suivre la consommation des sommes versées aux confédérations professionnelles.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les observations de la Cour concernant la collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle.

Il estime notamment qu'en ce qui concerne l'insuffisance, relevée par la Cour, des contrôles des services de l'Etat sur les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), une piste à privilégier serait de soumettre ces derniers non plus seulement au contrôle des services de la formation professionnelle mais aussi à celui assuré par le contrôle général, économique et financier de l'Etat, auquel sont par ailleurs obligatoirement assujettis « les groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels autorisés à percevoir des taxes, redevances ou cotisations de caractère obligatoire » (article 1er – 3° du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié relatif au contrôle économique et financier de l'Etat).

La mise en œuvre pour les OPCA de la procédure du contrôle général, économique et financier de l'Etat serait d'autant plus souhaitable que les modalités de financement et le champ d'intervention de ces organismes sont en voie de modification importante sous l'effet des textes suivants :

- l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires et tendant à favoriser l'exercice d'une activité salariée dans des secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement a en effet posé le principe de la compensation par l'Etat de la diminution de ressources qui résulterait pour les OPCA de la réduction du taux de cotisation des entreprises de 10 à 19 salariés (qui passe de 1,60 % à 1,05 % des rémunérations versées). Cette compensation, mise en œuvre à l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 2006, prendra la forme d'une affectation de droits tabac au Fonds unique prévu à l'article L. 961-13 du code du travail, qui sera chargé d'en répartir le produit entre les OPCA ; de ce fait, le financement de ce Fonds sera désormais au moins partiellement assuré par des recettes fiscales ;

- la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a par ailleurs prévu, dans son article 13, qu'une partie des fonds recueillis par le Fonds unique mentionné supra pourra être affectée au financement d'actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle ; or ces fonds, qui représentent des sommes non négligeables, viennent en complément, voire en atténuation, de dépenses supportées par ailleurs par le budget de l'Etat, comme l'illustre l'article 145 du projet de loi de finances pour 2007 qui opère en 2007 un prélèvement de 175 M€ sur le fonds unique de péréquation à destination de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Enfin, le développement des contrats de professionnalisation, pour lesquels l'Etat compense à la Sécurité sociale l'exonération de cotisations patronales dont ils bénéficient, dépend pour partie des décisions prises par les OPCA agréés à ce titre. Etant chargés de financer les périodes de formation associées à ces contrats, ces OPCA possèdent de fait un pouvoir de régulation et de pilotage sur ce type de contrats aidés, qu'il appartient à l'Etat de connaître et de contrôler.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'AGEFOS-PME

Le rapport de la Cour des comptes s'attache à l'analyse de la gestion des organismes collecteurs agréés.

La Cour ne se prononce pas sur l'efficacité du système.

AGEFOS PME souhaite néanmoins rappeler qu'elle contribue depuis 33 ans au développementde la formation professionnelle des salariés des PME : par le service rendu aux entreprises (240 000 dossiers de formation financés dans l'année, dont 31 700 accompagnés de co-financements publics et 80 000 visites d'entreprises), elle est à l'origine du placement dans I'année de 37 000 jeunes en contrat altemance et d'un taux de départ en formation dans les PME de moins de 50 salariés du double du taux moyen national.

Les fonds librement versés par les PME adhérentes au titre du plan de formation représentent 35 % en sus des versements de l'obligation légale en 2004, ce qui est un autre indice de satisfaction de nos adhérents par rapport aux services rendus.

AGEFOS PME a connu 4 contrôles importants au cours de ces 5 dernières années :

- *Inspection générale des affaires sociales en 2007-2002,*
- *Services régionaux de contrôle de la formation professionnelle en 2004,*
- *Cour des comptes en 2005,*
- *et récemment, contrôle national de la compagnie nationale des Commissaires aux comptes .*

Ces contrôles n'ont donné lieu à aucune réserve majeure mais à des observations qui nous ont conduit à faire améliorer la gestion de notre fonds.

Au-delà de l'efficacité de son action, AGEFOS PME se doit de garantir la transparence de sa gestion et le respect des règles qui lui sont imposées.

Observations sur le rapport

Les observations de la Cour des Comptes portant sur AGEFOS PME et d'autres OPCA, sont présentées sous trois axes principaux :

- *des modes de collecte complexes et mal contrôlés,*
- *des moyens financiers très abondants,*
- *la contribution au financement du paritarisme manque de transparence.*

On trouvera ci-après nos observations sur les extraits de l'insertion qui nous ont été transmis.

1. Les réseaux de collecteurs : complexité ou liberté de choix?

La Cour formule une critique sur la complexité excessive des réseaux de collecteurs.

AGEFOS PME, principal organisme collecteur, n'a pas à se prononcer sur l'importance du nombre d'OPCA (une centaine) qui se sont maintenus ou créés après la loi de 1993.

Par contre, elle rappelle I'intention des organisations constitutives de notre fonds : garantir une liberté de choix aux entreprises et aux branches dans le respect des textes législatifs et réglementaires. La question du libre choix par les branches professionnelles et les entreprises de leur OPCA nous semble primordiale. C'est pourquoi, à notre avis, la diversité des OPCA doit être préservée. Elle autorise les entreprises à peser sur la qualité du service rendu par les OPCA et la réactivité à leurs demandes.

L'expérience a montré que les organismes en situation de monopole n'étaient pas toujours « stimulés » pour assurer de meilleurs services.

AGEFOS PME constitue, en fait, un réseau unique avec des représentations paritaires, au niveau des régions, lieu de mise en œuvre de la formation professionnelle, comme le souligne le rapport.

2. Concurrence ou complémentarité ?

La récente réforme de la formation professionnelle intervenue en 2004 a contribué à une évolution des champs de compétences entre les OPCA. La Cour a considéré cette situation comme un effet de concurrence.

Cette concurrence est, de fait, limitée par le respect des champs de compétence des branches professionnelles.

Concernant l'hébergement des branches professionnelles, deux ans après la réforme de la formation, le périmètre est stabilisé.

Le cas particulier soulevé par la Cour, en l'occurrence la branche du commerce de détail des sports et loisirs, traduit la liberté de choix de ce secteur d'activité en fonction du service rendu.

Signalons néanmoins que cette situation de changement d'OPCA est exceptionnelle, la plupart des branches désignant leur OPCA de façon pérenne.

Par ailleurs, la mise en place de l'instance paritaire nationale de coordination, qui a été relevée par la Cour, a permis d'améliorer la coordination des OPCA interprofessionnels dans le respect de leurs particularités.

3. Le mode d'organisation interne d'AGEFOS PME

La Cour a bien compris qu'une présence territoriale était nécessaire. Chaque AGEFOS PME assure, certes, sa propre collecte, hormis celle des entreprises nationales qui cotisent au niveau central. Mais l'agrément national est un instrument de contrôle du dispositif et permet de conduire une politique nationale de branches qui s'est renforcée ces dernières années.

Nous rappelons que :

- *les grandes orientations de I'OPCA sont décidées par le Conseil d'Administration national,*
- *des mécanismes de régulations financières interviennent au plan national,*
- *l'ensemble du réseau suit un plan comptable et des procédures comptables uniques*
- *la combinaison des comptes se fait au plan national avant transmission au Ministère,*
- *un accord d'entreprise unique régit le personnel,*
- *les Directeurs régionaux sont rattachés au siège national,*
- *un contrat de mandat régit les relations entre I'OPCA et l'association régionale, déterminant notamment ses ressources de gestion,*
- *un service d'audit interne peut intervenir sur l'ensemble du réseau,*
- *un bordereau unique,*
- *une politique de communication nationale.*

Enfin, en cas de dysfonctionnement d'une AGEFOS PME régionale la rupture de contrat de mandat peut être décidée à tout instant .

4. Les contrôles de l'Administration

La Cour a considéré que les services de contrôle de formation professionnelle n'ont pas pu imposer le respect général des dates limites fixées pour le versement des entreprises auprès des OPCA.

La Cour a attiré notre attention sur un cas particulier très exceptionnel (AGEFADEP) dans lequel les bordereaux de versements sont transmis dans un premier temps par les entreprises à I'AGEFADEP qui nous les renvoie pour traitement. Un retard de transmission a retardé la saisie finale. Nous n'aurions effectivement pas dû émettre de reçu libératoire. Nous nous sommes rendu compte de cette erreur et nous avons mis en place des procédures de contrôle plus rigoureuses pour que cela ne se reproduise plus.

Pour relativiser cette situation, nous précisons que les cotisations de l'AGEFADEP encaissées après avril 2004 portent sur un montant de 556 euros HT soit 0,6 % du total des contributions légales de I'AGEFADEP sur cet exercice.

On ne peut pas tirer de ce cas une conclusion générale selon laquelle AGEFOS PME ne respecte pas la date limite fixée pour les versements des contributions.

En fait, AGEFOS PME traite environ 300 000 cotisations, qui peuvent être enregistrées, compte tenu des volumes, jusqu'à la date des déclarations fiscales. Les versements qui sont enregistrés après la date limite d'établissement des déclarations font l'objet d'un reçu simple sans émission de reçu libératoire.

5. Le respect des limites fixées par les textes

La Cour a pris acte du respect par AGEFOS PME du plafond de frais de gestion. Elle s'est étonnée que certaines associations locales ou antennes aient des frais de gestion supérieurs .

Comme nous l'avons indiqué dans nos échanges, il s'agit d'une politique délibérée retenue par les instances paritaires nationales pour manifester la solidarité interrégionale et permettre aux « petites » régions d'exercer leur activité et d'assurer un service de proximité en bénéficiant des économies d'échelle apportées par les plus « grosses » AGEFOS PME dans l'intérêt des entreprises et de leurs salariés.

Il s'agit bien d'un choix d'organisation territoriale.

En ce qui concerne la majoration de deux points dont bénéficient I'OPCAREG et I'AGEFOS PME, rappelons qu'elle se justifie d'après la circulaire citée non seulement par le poids des entreprises de moins de dix salariés dans I'activité mais aussi par le service de proximité.

La Cour suggère de modifier le mode de calcul du plafond de frais de gestion. Un changement de la réglementation serait alors nécessaire, celle-ci étant strictement appliquée par AGEFOS PME.

Ce changement mettrait en péril nos services de proximité et notre activité au profit des TPE dont les frais de gestion sont très élevés, alors même qu'elles constituent aujourd'hui la principale source de création d'emplois.

6. La pratique de la délégation de paiement

La pratique de la délégation de paiement, comme le souligne la Cour, présente d'indéniables avantages pour les entreprises, en particulier, les PME et TPE, notamment du fait de la simplification des procédures. De plus, elle favorise le recours à des politiques de formation planifiées et efficaces pour les salariés et les entreprises.

La Cour dans son rapport relève deux situations particulières, l'une faisant suite à un contrôle régional de l'Administration, l'autre sur une action de formation co-financée par le FSE.

AGEFOS PME pratique par an, environ 200 000 opérations de délégation de paiement. La Cour a attiré notre attention sur quelques cas qui pouvaient faire difficulté.

Cette situation a été temporairement occasionnée par la mise en œuvre de la gestion du fond social européen en direction des TPE.

En concertation avec l'Administration, un dispositif de contribution conventionnelle mis en œuvre en 2005 a permis de régler ces difficultés.

7. La rigueur de gestion

Si la Cour ne fait pas d'observation sur la gestion globale d'AGEFOS PME, son contrôle et son pilotage et la transparence de ses appels d'offre, elle relève néanmoins des points particuliers portant sur les frais de personnel et les coûts informatiques

Pour les dépenses de personnel :

*- il y aurait une tendance à « **accroître** les effectifs ».*

*Or on peut constater que, en dehors des postes en CDD sur financement exteme spécifique , les effectifs ont diminué de 18 % entre 2001 et 2004. Durant la même période, la croissance de notre activité a été de l2 %. On ne peut donc pas parler, dans le cas d'AGEFOS PME, d'un **accroissement** des effectifs.*

- Les salaires des dirigeants seraient très confortables.

La Cour relève un cas particulier d'un Directeur responsable d'une très grande AGEFOS PME avec 120 salariés, qui, par ailleurs a 20 ans d'ancienneté comme Directeur au sein de notre organisme. Cette situation est, de fait, héritée de l'organisation des AGEFOS PME avant notre réforme statutaire de 2002,

Le salaire brut moyen des Directeurs régionaux est de 96 k€ en 2004 et le plus faible s'établit à 56 k€., ce qui relativise ce cas particulier,

La Cour signale un avantage spécifique pour un Directeur régional. L'ensemble de la politique de rémunération est depuis 2005 traité par le Conseil d'Administration national, désormais seul employeur des cadres dirigeants régionaux. Une telle situation ne peut donc se reproduire, en particulier pour les nouvelles embauches.

La Cour souligne la longueur du projet informatique et son coût.

La cause principale en a été l'impact de la Réforme de la formation professionnelle consécutive à l'accord national interprofessionnel de 2003.

Le nouveau système d'information est en cours de déploiement en ayant intégré les réformes successives du cadre législatif et réglementaire intervenues entre 2003 et 2006.

Nous espérons que le développement de notre activité, et en particulier la montée en croissance de la nouvelle activité « DIF », dont la mise en place explique en grande partie le retard de ce projet et I'accroissement de son coût, permettra de faire face aux charges d' amortissement qu' elle génère.

8. Le financement du paritarisme

La gestion et le contrôle par les organisations constitutives d'AGEFOS PME s'exercent, comme l'indique la Cour, au niveau central comme au niveau régional.

La participation des mandataires paritaires est importante puisqu'elle mobilise jusqu'à 1 000 bénévoles paritaires sur l'ensemble du réseau.

Le taux de financement pratiqué reste à hauteur du plafond global. Il contribue à garantir une réelle participation des administrateurs paritaires et à assurer les moyens nécessaires à l'exercice de leur mandat (notamment, information et formation des Administrateurs par leur confédération).

Pour autant la Cour considère que certaines dépenses s'effectuent en sus du plafond réglementaire.

Les partenaires sociaux ont modifié la règle de prise en charge en 2005, pour faire suite aux observations déjà formulées par I'IGAS. Les nouvelles dispositions sont intervenues en 2006.

Par ailleurs, AGEFOS PME rappelle que ce sont les confédérations signataires qui décident des règles et des modalités de I'utilisation du préciput.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU FONGEFOR
(ASSOCIATION DE GESTION DU FONDS NATIONAL DE GESTION PARITAIRE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE)

Deux articles du Code du travail définissent le régime des deux fractions de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle continue versée par les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs en contrepartie d'une part des missions et services qu'elles accomplissent et d'autre part de leur contribution au développement de la formation professionnelle continue.

Le champ d'application, les modalités de versement, l'assiette de ces contributions, les missions et services des dites organisations qui motivent l'existence de ces deux fractions sont distincts.

Ainsi, d'une part l'article R. 964-1-14 (décret n° 96-703 du 7 août 1996) stipule qu'une première fraction est versée ***par tous les OPCA*** *(qu'ils relèvent* ***ou non*** *du champ d'application d'accords relatifs à la formation professionnelle continue conclus au niveau interprofessionnel),* ***directement*** *aux organisations signataires des accords portant constitution des OPCA, dans* ***la limite d'un plafond*** *de 0,75% des sommes collectées par ces organismes au titre des agréments qui leur ont été accordés,* ***pour rémunérer*** *les missions et services effectivement accomplis suivants :*

- *prévision des besoins en compétences et en formation*
- *définition des règles qui permettent de déterminer les actions donnant lieu à intervention des organismes et la répartition des ressources entre ces interventions ;*
- *promotion de la formation professionnelle auprès des entreprises ;*
- *surveillance du fonctionnement des organismes collecteurs paritaires et notamment de la bonne utilisation des fonds.*

D'autre part, l'article R. 964-1-15 (décret n° 96.703 du 7 août 1996) stipule qu'une autre fraction est versée par les OPCA relevant du ***seul*** *champ d'application d'accords relatifs à la formation professionnelle conclus au niveau interprofessionnel, au* ***FONGEFOR****, organisme agréé pour répartir cette contribution* ***égale à 0,75%*** *des sommes collectées, aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au plan national, signataires desdits accords,* ***au titre de leur contribution collective****, au niveau national et interprofessionnel, au développement de la formation professionnelle continue. En effet, à ce titre, ces organisations :*

- *participent à l'élaboration et à la mise en place du dispositif interprofessionnel concernant l'emploi et la formation professionnelle,*
- *prennent les initiatives nécessaires à la mise en œuvre des accords,*

– *évaluent les conséquences des actions interprofessionnelles sur l'insertion, l'adaptation et la promotion des salariés,*

harmonisent ces actions et assurent la cohérence du dispositif paritaire de gestion et de promotion de la formation continue,

– *favorisent la concertation entre les branches professionnelle et l'Etat,*

– *participent aux instances interprofessionnelles de coordination.*

Pour ces deux contributions, il est précisé aux articles R. 964-1-14 et R. 964-1-15 que les organisations bénéficiaires envoient un compte-rendu d'utilisation annuel des fonds perçus à l'organisme qui les leur a versés. Ces mêmes textes précisent que l'emploi de ces fonds fait l'objet de contrôles effectués dans les conditions fixées au chapitre 1 du titre IX du livre IX du Code du travail qui énumère les missions de l'Etat en matière de contrôle administratif et financier.

S'agissant de la fraction mentionnée à l'article R. 964-1-15 versée par les OPCA au FONGEFOR :

- Assiette de la fraction

Le conseil d'administration du FONGEFOR a, dès sa création, précisé les modalités de calcul de l'assiette de la fraction égale à 0,75% des sommes collectées par les OPCA relevant du champ d'application des accords relatifs à la formation professionnelle conclus au niveau interprofessionnel.

- Comptes-rendus d'utilisation et contrôle

Le conseil d'administration du FONGEFOR a respecté les missions qui lui étaient imparties en vertu des textes, et notamment ceux relatifs au contrôle administratif et financier (chapitre 1, titre IX, livre IX du Code du travail).

Les comptes-rendus d'utilisation de chaque organisation, dont le cadre a été approuvé par le Ministère en charge de la formation professionnelle, transmis annuellement par le FONGEFOR, n'ont fait à ce jour l'objet d'aucune remarque. Le décret régissant le FONGEFOR ne mentionne par ailleurs aucune disposition relative au contrôle par le FONGEFOR des comptes-rendus transmis par les différentes organisations.

- Outils de suivi de la consommation

Le Conseil d'administration du FONGEFOR a formulé à différentes reprises à l'Administration des propositions relatives aux procédures de report des sommes non consommées par les organisations au titre d'un seul exercice, propositions qui, à ce jour, n'ont pas fait l'objet de décision.

Il prend acte de la recommandation de la Cour de se doter d'outils lui permettant de suivre la consommation des sommes versées aux confédérations syndicales (sommes dépensées au cours de l'exercice, report de sommes non consommées au titre d'un seul exercice) et entreprendra ou réitèrera toute démarche nécessaire à l'examen approfondi et à la mise en œuvre de dispositions à cet égard.

Les organisations membres du FONGEFOR souhaitent enfin rappeler que la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle consécutive à l'Accord National Interprofessionnel du 5 décembre 2003 et à la loi du 4 mai 2004 nécessite notamment de leur part une implication accrue, justifiant la mobilisation des ressources nécessaires pour mener les missions collectives qui leur sont imparties, pour développer entre autres l'accès à la formation professionnelle dans les branches et les territoires.

RÉPONSE DU VICE- PRÉSIDENT DU FORCO
(FORMATION COMMERCE)

** Chapitre I – A – 3 « La concurrence entre OPCA s'accentue » :*

Réponse : l'accord d'adhésion au FORCO a été signé paritairement le 27 juin 2001. Il est, à ce jour, le seul en vigueur.

** Chapitre II – B – 2 « Les modalités de calcul limitent la signification du calcul » :*

Réponse : le Conseil d'administration du FORCO a :

a) le 28 mai 2004, formalisé sa décision de créer des structures régionales propres au FORCO, en mettant fin aux mandats de service de proximité, donnés aux Opcareg.

Cette décision a pris effet au 1er janvier 2005, avec la création de 7 délégations régionales. Elle s'est poursuivie au 1er janvier 2006 avec la création de 3 délégations régionales supplémentaires, achevant ainsi la couverture de la totalité du territoire. L'augmentation des dépenses, essentiellement de personnel, a été compensée par la suppression des sommes versées aux Opcareg.

b) le 27 mai 2005, formalisé sa décision de mettre fin aux mandats de gestion donnés à l'Unipe-IP et à l'Opérateur National.

L'intégration de ces deux structures a pris effet au 1er janvier 2006.

en 2002, décidé de se doter d'un système informatique propre. Cela est aujourd'hui réalisé, le FORCO en étant seul propriétaire

** Chapitre II – C – 1 « Des dépenses de personnel trop généreuses » :*

Réponse : l'augmentation des effectifs du FORCO est entièrement due :

- *d'une part à la création des délégations régionales avec la reprise des effectifs correspondants des Opcareg,*
- *d'autre part à la reprise des effectifs des Opérateurs Unipe-IP et Opérateur National.*

Ainsi, le nombre de personnes à charge du FORCO est resté constant.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT DE L'OPCAIM (ORGANISME PARITAIRE COLLECTEUR AGRÉÉ DES INDUSTRIES DE LA MÉTALLURGIE)

***Concernant le rôle des Conseils régionaux évoqué par la Cour**, il nous semble utile de rappeler que le contenu des articles L. 214-12 et L. 214-13 du code de l'éducation détermine la compétence des régions et assure la cohérence entre l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle, dans le respect de l'article L. 900-1 du code du travail.*

***Concernant les ADEFIM et leur « statut juridique** », celui-ci se justifie. En effet, l'article R. 964-1-4 du code du travail, sur la base duquel elles ont été créées, stipule :… « Les organismes collecteurs paritaires peuvent conclure avec une ou plusieurs personnes morales, relevant des organisations d'employeurs signataires de l'accord mentionné à l'article R.964-1-1 du code du travail, des conventions dont l'objet est de permettre à ces personnes de mettre en œuvre, sous la responsabilité et le contrôle du conseil d'administration paritaire, tout ou partie des décisions de gestion des organismes ».*

Sur les conditions d'application du taux plafond des frais de gestion :

***- Le conseil d'administration paritaire de l'OPCAIM ne fixe aucune « limite à prori ».** Au contraire, **il s'est fixé comme règle de rationaliser la gestion** et de ne consacrer au fonctionnement de l'OPCAIM ainsi qu'au financement du paritarisme que les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions.*

Ainsi, le total des « prélèvements autorisés » à ces titres par les décrets du 4 janvier 1996 et du 18 décembre 2002, aurait permis à l'OPCAIM, sans cette rationalisation, de dépenser 8,29 % du montant de la collecte en 2000 et 8,56 % en 2005.

Les dépenses correspondantes de l'OPCAIM, sont passées de 7,05 % en 2000 à 5,6 % en 2005, et ont donc été largement inférieures à ces taux plafonds.

Sur la période de six ans, « les prélèvements réalisés ont été inférieurs de 44,47 M€ aux prélèvements autorisés ». *Cette somme bénéficiant au financement des actions de formation des salariés des entreprises.*

- L'UIMM, dans son rôle de représentant patronal au sein de l'OPCAIM, s'investit par l'intermédiaire de certains de ses collaborateurs pour s'assurer de la bonne gestion de l'ensemble des dispositifs de collecte, considérant que cette charge est couverte au titre du financement du paritarisme.

*- **Enfin, les AFPI**, associations de formation professionnelle pour l'industrie, créées par les Chambres syndicales territoriales, sont des prestataires de formation et de conseil dans le domaine de la formation professionnelle et des ressources humaines présentes sur le marché concurrentiel. Leur part de marché des actions de formation financées par l'OPCAIM ne représente que 10 % des dépenses de formation continue de l'OPCAIM. **Elles n'ont aucun lien avec les ADEFIM**. Ces dernières agissent par la seule délégation de l'OPCAIM, conformément à l'article R. 964-1-1 du code du travail. Les ADEFIM ne sont prestataires ni de formation ni de conseil.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ADEFIM DE L'ISERE (ASSOCIATION DE DÉVELOPPEMENT DES FORMATIONS DES INDUSTRIES DE LA METALLURGIE)

Le taux apparemment faible de l'OPCAIM (7,2 %) s'explique aussi en fait par l'appui logistique qui lui apporte l'UIMM (Union interprofessionnelle des Industries Mécaniques et Minières)) sous forme de loyers consentis à des prix très modérés, voire de mise à disposition de personnel : ainsi, deux ou trois agents de l'UIMM assurent la gestion de la collecte au niveau central.

Par ailleurs, dans un souci de bonne maîtrise par la branche métallurgique, la gestion de l'ADEFIM 38 est réalisée par des employés de l'ADEFIM 38 et supervisée par le responsable de pôle formation de la chambre syndicale de l'Isère.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'IPCO
(INSTANCE PARITAIRE DE COORDINATION DES OPAREG)

Le rapport de la Cour des Comptes évoque le mécanisme du calcul des frais de gestion des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA). Celui-ci ne permettrait pas la prise en compte "des économies d'échelles qui devraient accompagner l'accroissement des fonds collectés".

S'agissant du réseau France OPCAREG, et sans préjuger des conséquences à venir du fait de son rapprochement avec l'OPCIB dont les rédacteurs du rapport invitent à suivre l'évolution, plusieurs observations peuvent être formulées.

Les deux accords du 20 septembre 2004 de mise en œuvre de l'Accord National Interprofessionnel du 05 décembre 2003 pour les deux réseaux interprofessionnels ont bien créé une Instance Paritaire Nationale de Coordination (IPNC).

Ses missions ont été définies comme suit : (art. 25-2 de l'accord du 20 septembre 2004 pour le réseau France OPCAREG)

« En se réunissant au minimum deux fois par an, cette instance aura un rôle de concertation et de coordination sur les questions de formation tout au long de la vie professionnelle intéressant les deux structures dans leurs champs respectifs de compétences. notamment sur les thèmes suivants :

- *les travaux d'observation sur les métiers et les qualifications*
- *les priorités sur la professionnalisation et le droit individuel a la formation*
- *les axes prioritaires pour les TPE-PME.*

L'IPNC aura aussi pour rôle d'examiner et de régler par la concertation les éventuelles difficultés constatées entre les deux réseaux.

L'IPNC a siégé comme prévu par les deux accords depuis leurs mises en œuvre.

- La collecte auprès des employeurs de moins de dix salariés a fortement progressé, notamment au titre du "plan". Ainsi, en 2004, le nombre d'adhérents ayant moins de 10 salariés a augmenté de 2 823 entreprises, soit une augmentation de 11,50 % par rapport à 2003. Les entreprises de moins de 10 salariés représentent désormais 69,93 % des adhérents, avec une moyenne de 3 salariés par entreprise et génèrent pour les OPCA des frais de suivi importants par entreprise.

- L'arrêté du 4 janvier 1996 relatif au plafonnement des frais de gestion et d'information, permet aux organismes interprofessionnels de bénéficier d'une majoration des frais de gestion si le nombre de cotisants est constitué à plus de 70 % par des employeurs de moins de 50 salariés, ce qui est une réalité pour les OPCAREG (90 %).

- L'ordonnance du 2 août avait pour objectif de limiter l'effet de seuil pour les entreprises de 10 à 20 salariés, cette mesure ne concerne pas les contributions au titre du "plan moins de 10". Or celles-ci sont passées de 0,15 % à 0,40 %, soit une augmentation de 167 %... Cette très forte hausse a incité les entreprises à solliciter davantage le réseau des OPCAREG, et ceci d'autant plus que de nouveaux collaborateurs avaient été recrutés en vue de promouvoir, avec le concours de l'AGEFAL puis du Fonds Unique de Péréquation, l'alternance auprès des très petites entreprises. Ces deux phénomènes conjugués expliquent la progression de la collecte auprès des TPE, mais aussi des prises en charge, tant au niveau des contrats de professionnalisation que du "plan moins de 10".

- Les entreprises n'adhèrent pas à un OPCA interprofessionnel en raison d'une obligation conventionnelle. Le développement du service rendu, tant en terme de gestion des fonds, que d'ingénierie financière, et dans la limite de l'objet des OPCA, de l'accompagnement dans la mise en œuvre de la politique de formation de l'entreprise, explique en grande partie la progression de collecte des réseaux interprofessionnels. En d'autres termes, l'appréciation portée sur les frais de gestion ne doit pas uniquement porter sur une assiette et un taux, mais tenir compte du service rendu auprès des entreprises et des salariés (en particulier pour les TPE/PME) dans le cadre du service de proximité.

- Les dispositions visant à augmenter de 0,5 à 0,6% (soit une augmentation de 20 %) le montant de la taxe d'apprentissage pour les entreprises d'au moins 250 salariés qui n'atteignent pas un effectif suffisant de jeunes en contrat d'apprentissage et/ou contrat de professionnalisation (1 % en 2006, 2 % en 2007, 3 % les années suivantes) auront des conséquences pour les OPCA. En effet, en raison de l'importance des sommes concernées, les employeurs d'au moins 250 salariés vont recourir en plus grand nombre au contrat de professionnalisation. Or, dans le cadre de la mutualisation ce sont les contributions provenant des plus grandes entreprises qui permettent souvent de financer les contrats conclus par les TPE.

En conclusion les OPCA interprofessionnels, de par leurs implantations, occupent une place spécifique dans le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle qui se trouve, plus particulièrement aujourd'hui, au croisement avec les problématiques territoriales Les services qu'ils rendent à leurs adhérents évoluent en permanence pour répondre à leurs attentes et aux besoins des territoires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION UNIPE
(UNION INTER-PROFESSIONS ENSEIGNEMENT)

Nous avons relevé dans les extraits de l'insertion de la Cour sur « la collecte, de la contribution des entreprises à la formation professionnelle »., concernant l'association que je préside, un certain nombre d'erreurs, notamment :

- *L'association UNIPE n'a jamais été propriétaire du logiciel ETOILE mais a été, comme les deux autres opérateurs du FORCO, détentrice d'une licence d'utilisation de 1995 à 1997. Ensuite, elle a continué à utiliser ce logiciel au travers de la licence globale d'utilisation que le FORCO a acquise courant 1997.*

De 1995 à 2000, les développements nécessaires à une meilleure utilisation de l'outil étaient budgétés dans les enveloppes annuelles de chaque opérateur. Si celle allouée à notre association était la plus grande, c'est d'une part parce que nous étions le plus important opérateur du FORCO et, d'autre part, parce que nous avions l'utilisation la plus étendue de ce logiciel.

A partir de 2000, c'est le FORCO lui-même qui a pris directement en charge les modifications du logiciel.

Donc, contrairement à ce qui est indiqué, le FORCO n'a, à aucun moment, été privé de la maîtrise de ce projet.

- *En ce qui concerne la gestion, sachez que notre priorité a toujours été d'apporter un service maximum aux entreprises, au coût le plus faible possible.*

A ce titre, nos coûts globaux de traitement d'un dossier, sur la période 2000/2004, ont diminué de 52 %.

- *Enfin, concernant la somme attribuée à notre ancien directeur qui a été licencié en raison de divergences dans le domaine de l'organisation, nous avons tenu compte du risque prud'homal élevé.*

En effet, cette personne qui gérait notre association depuis 20 ans sans que nous ayons de reproche à lui formuler, avait, au moment des faits, 57 ans et donc peu de chance de retrouver ensuite un emploi.

La négociation de son indemnité transactionnelle a tenu compte de ce dont nous avons pu avoir connaissance en terme de jurisprudence dans des cas similaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (CGPME)

La CGPME, consciente de la situation relevée par la Cour des comptes, tient à souligner que c'est grâce à la rigueur de sa gestion et à la grande transparence des comptes présentés, que le contrôle a pu établir aux conclusions formulées.

Elle s'est immédiatement conformée aux résultats de la procédure de contrôle s'engageant à s'acquitter dans les meilleurs délais, des sommes à reverser mises en recouvrement.

En outre, sensible à la critique qui lui a été faite, la CGPME a depuis lors renforcé la gestion des sommes provenant du FONGEFOR et le suivi du calendrier fixé.

Elle souhaite néanmoins une modification de la doctrine, afin que soient améliorées les modalités du report de la disponibilité des fonds d'une année sur l'autre, puisque à l'instar d'autres organisations du FONGEFOR qui ont eu à connaître dans le passé des situations comparables, elle a mis en œuvre des actions pour que soient effectivement dépensé les sommes par le FONGEFOR au-delà des dates limites initialement prévues, mais conformément aux objectifs poursuivis.

La gestion de l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH)

——— *PRESENTATION* ———

L'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) a été créée en 1974 pour participer à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 16 juillet 1971 relative à la formation professionnelle continue. Constituée par la Fédération hospitalière de France et les organisations syndicales représentatives au sein de la fonction publique hospitalière, elle assure la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue.

Elle exerce deux missions :

- D'une part, collecter, gérer et mutualiser les cotisations versées par les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux adhérents, pour la formation continue de leurs personnels. Ces établissements, qui sont tenus de consacrer au moins 2,1 % de leurs charges salariales à la formation de leurs agents titulaires et non titulaires, peuvent se libérer de cette obligation légale par le versement d'une cotisation à l'association, l'adhésion à cette dernière demeurant facultative. L'association a fixé le montant de la cotisation due par les établissements adhérents à 1 %, puis, à compter du 1er janvier 2004, à 1,6 % de leur masse salariale, les établissements ayant de plus la faculté de cotiser volontairement au-delà de ce seuil. Au 1er janvier 2007, cette cotisation a été portée à 2,1 %.

- D'autre part, gérer les cotisations qui lui sont versées à titre obligatoire par l'ensemble des établissements publics de santé et médico-sociaux pour financer le congé de formation professionnelle et le bilan de compétences. Ils doivent consacrer à ces actions 0,20 % des salaires inscrits à leurs budgets.

Il est envisagé, en application des dispositions de l'article 16 de l'ordonnance du 2 mai 2005, de confier à l'ANFH la gestion de la contribution que ce texte institue, destinée à assurer le financement des études que les agents entreprennent en vue de leur promotion professionnelle[90]*. Le taux de cette contribution, qui ne pourra excéder 0,6 % des salaires bruts , sera fixé par décret.*

Au 31 décembre 2005, 2 259 établissements étaient adhérents, soit 90,50 % des établissements hors APHP, Martinique et Guadeloupe, représentant 705 509 agents et 87,69 % des agents hospitaliers. Ces adhérents ont versé, en 2005, 258,8 M€ de cotisations.

Á la même date, 2 527 établissements représentant 892 000 agents étaient assujettis au versement à l'ANFH de leurs cotisations au titre du congé de formation professionnelle et du bilan de compétences, soit un montant global de 44,2 M€.

I - Un cadre juridique incomplet

L'ANFH s'est vue confier des missions qui s'inspirent de celles exercées par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) auprès des employeurs soumis aux dispositions du code du travail. Toutefois la transposition de ce modèle ne s'est pas accompagnée de l'édiction des textes adéquats, de sorte que l'ANFH exerce ses attributions dans des conditions irrégulières.

Avant la loi du 10 juillet 1989 et la loi du 4 juillet 1990, l'intervention d'un organisme paritaire collecteur dans la fonction publique hospitalière n'était soumise à aucune disposition législative ou réglementaire.

90) Les « études promotionnelles » sont destinées à permettre aux agents de la fonction publique hospitalière d'acquérir les diplômes du secteur sanitaire et social, notamment ceux d'aide-soignante et d'infirmière. Elles supposent l'admission de l'agent dans une école préparant au diplôme et l'accord de prise en charge financière de l'établissement employeur.

Ces deux textes ont posé, en se référant à la notion d'organisme collecteur agréé assurant la gestion et la mutualisation de fonds de la formation continue, un cadre juridique, qui devait nécessairement être précisé par le pouvoir réglementaire : une procédure d'agrément devait être définie, assortie de règles de fonctionnement s'appliquant aux organismes agréés ; or il n'en a rien été. L'administration s'est ainsi abstenue de se donner les moyens de contrôle dont elle devait disposer.

A - L'absence d'agrément régulièrement délivré

L'ANFH, qui contrairement au principe posé par l'article 22 de la loi du 4 juillet 1990, n' a jamais fait l'objet d'un agrément, se trouve ainsi dans la position de collecter irrégulièrement depuis cette date les cotisations versées par les établissements adhérents pour l'exécution de leurs plans de formation. Le fait que le ministre chargé de la santé soit, en vertu des statuts de l'association, représenté aux réunions des instances nationales, ne saurait en tout état de cause avoir juridiquement la portée d'un agrément, dès lors qu'aucun régime juridique n'a été défini.

Outre l'absence de règles précises encadrant certains aspects importants du fonctionnement de l'ANFH (niveau maximal des frais de gestion, réemploi des disponibilités excédentaires, versement aux organisations constitutives notamment), cette carence se traduit par une articulation défaillante avec les règles régissant la commande publique.

En effet, les prestations proposées par l'ANFH entrant dans la catégorie des marchés publics de services, la passation de la convention d'adhésion entre un établissement public de santé ou médico-social et cet organisme est normalement soumis aux règles de mise en concurrence prévues au code des marchés publics. Seule la reconnaissance à l'ANFH d'un agrément valant droit exclusif est de nature à soustraire la passation d'une telle convention d'adhésion à l'application des dispositions du code des marchés publics.

Si, pour la gestion des cotisations du congé de formation professionnelle (CFP), un agrément a été délivré par la convention du 22 mai 1990 passée entre le ministre chargé de la santé et le président de l'ANFH, il repose sur des bases juridiques fragiles. C'est en effet un décret qui a défini le régime juridique applicable aux OPCA de droit commun et reconnu au ministre chargé de la formation professionnelle le pouvoir de les agréer et il est peu orthodoxe de délivrer un agrément et de définir des règles de fonctionnement non par un acte unilatéral mais par une convention.

B - Une amorce de régularisation

Le décret du 22 décembre 2006 définit les règles de délivrance à un ou plusieurs organismes collecteurs paritaires de l'agrément exigé pour la gestion et la mutualisation des cotisations que doivent acquitter les établissements publics de santé et médico-sociaux au titre de la formation professionnelle continue.

Il assure la transposition des principales dispositions réglementaires régissant les OPCA de droit commun.

Si cette mesure de régularisation organise, quoique tardivement, un cadre juridique approprié, celui-ci devra néanmoins être complété :

1 - Pour l'exécution de son plan de formation l'établissement conserve l'entière maîtrise du choix des organismes dispensateurs de formation ; il transmet les factures à l'ANFH, qui en assure le paiement. Le mandatement de ces sommes est donc soustrait aux contrôles du comptable public de l'établissement, qui est normalement seul chargé du paiement des dépenses.

Ce système de tiers payeur, qui se justifie par le fait que l'établissement a versé à l'ANFH sa cotisation, est dans son principe légitime mais se concilie mal avec les règles de la comptabilité publique et doit être prévu par des dispositions réglementaires dérogatoires, comme l'autorise l'article 2 du décret du 29 décembre 1962.

2 - Le décret du 5 avril 1990 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière ne prévoit pour les agents bénéficiant du congé de formation professionnelle que le versement d'une indemnité représentative du traitement, en aucune façon le versement d'une indemnité pour frais pédagogiques, pour frais d'hébergement, de déplacement et de repas. Or, un tel régime, qui s'inspire de celui dont bénéficient les salariés soumis au code du travail, a été institué par la circulaire du 2 août 1990 et la convention d'agrément du 22 mai 1990. Ces dispositions ajoutant au décret sont à l'évidence dépourvues de fondement légal. Une modification réglementaire doit donc être mise en œuvre.

Les sommes en jeu sont loin d'être négligeables puisque ces frais représentent environ 30 % des dépenses au titre du CFP, soit 14,3 M€ en 2005.

II - Un fonctionnement peu réactif

L'ANFH est organisée selon le principe de la décentralisation fonctionnelle : le siège national définit les orientations et les principales règles de fonctionnement de l'association, l'échelon régional constitue le niveau de gestion des dépenses afférentes aux plans de formation des établissements et aux droits individuels des agents.

Chaque niveau de décision est administré par des instances délibérantes, auprès desquelles sont placés des cadres administratifs : directeur général et équipe de direction au siège, délégué régional dans les vingt-cinq sections régionales.

La superposition de différentes structures de concertation et de décision mises en place est génératrice de lourdeur et d'un coût élevé de fonctionnement. L'association, qui emploie 240 agents, mobilise ainsi 1 252 membres d'instances régionales et 80 administrateurs nationaux.

De plus, la forte autonomie reconnue aux sections régionales a progressivement affaibli l'efficacité d'ensemble des processus de décision.

Si le principe de proximité et la participation des représentants de des personnels et des établissements constituent des valeurs fortes de l'ANFH, celle-ci n'en doit pas moins rechercher un mode de fonctionnement plus économe et plus soucieux d'efficacité.

A - Une organisation complexe

1 - Une multiplicité de structures de gestion et de concertation

L'échelon régional comporte quatre instances principales : le conseil régional de gestion (CRG) et son bureau, le conseil pédagogique régional et le conseil de gestion régional (CGR).

Chaque section régionale est administrée par un CRG composé dans le cas le plus fréquent de 20 membres, qui élit chaque année en son sein un bureau régional.

Le CRG assure des missions de gestion et de développement de la formation. Il est assisté, à titre consultatif, d'un conseil pédagogique régional comprenant neuf membres, chargé de donner un avis sur le financement des plans de formation des établissements et sur les orientations du plan de formation et d'animation régionale.

Le conseil de gestion régional (CGR), composé dans les cas les plus fréquents de six ou huit membres, se prononce sur les demandes de congé de formation professionnelle et de bilan de compétences.

Les sections régionales créent en outre un grand nombre de sections spécialisées qui n'apparaissent pas entièrement justifiées : le rapport d'activité 2005 en mentionne 199 qui se sont réunies 249 fois ; il s'agit en général de sous-commissions du conseil pédagogique constituées pour la sélection des organismes de formation ou la définition du contenu des actions régionales de formation et la préparation de journées thématiques de formation.

Si la moitié environ des délégations régionales n'ont constitué qu'une à cinq commissions, plusieurs en comptent plus de 10 et certaines beaucoup plus : ainsi les section de Corse et de La Réunion en comptent 26 et celle de Franche-Comté 36.

Le rapport de l'IGAS soulignait déjà en 1995 la nécessité d'un allégement des structures de gestion. La situation n'a pas évolué depuis cette date.

2 - Un paritarisme coûteux

Le fonctionnement des instances paritaires est coûteux. Les réunions des différentes instances nationales et régionales ainsi que leurs réunions préparatoires engendrent des frais de fonctionnement importants, qui se sont élevés en 2005 à 416 474 €. Ils se montaient en 2004 à 450 530 €, soit une progression de 25,37 % par rapport à l'année précédente **.**

Les organisations représentées dans les instances nationales et régionales bénéficient de la prise en charge des frais de fonctionnement des sessions annuelles de formation organisées au niveau national et des réunions de sensibilisation des adhérents au niveau régional : ces frais ont entraîné une dépense de 245 216 € en 2005.

Jusqu' à la délibération du conseil d'administration du 16 mars 2004, qui a instauré la règle du remboursement sur frais réels, le paiement des frais de déplacement exposés par les agents dans ce cadre n'était pas subordonné à la production des justificatifs ; cette pratique a pu donner lieu à des remboursements calculés sur des distances majorées**.**

Les composantes représentées au conseil d'administration perçoivent également de l'association une aide financière, qualifiée de prise en charge des frais correspondant à une aide technique et d'expertise.

Cette aide d'un montant de 243 850 € en 2005, ne peut être admise que pour autant qu'elle reste circonscrite à l'objet social de l'association. Or, l'exploitation des justificatifs de frais fournis pour les exercices 2001 et 2002 a permis de constater qu'une partie de cette aide n'est qu'en rapport lointain avec l'expertise de la formation et l'information des membres de l'association et sert de fait à financer les coûts de fonctionnement des fédérations santé et secteur social des organisations et ceux des confédérations nationales, dans des proportions variables selon les organisations.

L'ANFH doit impérativement limiter strictement le champ des dépenses prises en charge à l'objet social de l'association.

Le coût financier du paritarisme, hors évaluation du coût salarial des journées de réunion, s'élevait en 2005 à 923 271 €, en hausse de 10,71 % par rapport à 1999 (833 898 €).

Le temps consacré aux réunions des instances nationales et régionales a pu être évalué approximativement en 2002 à l'équivalent de l'activité à plein temps de plus de 37 agents, soit un impact financier d'environ 2 203 500 €.

Les coûts induits par le fonctionnement du paritarisme imposent à l'ANFH de rechercher un mode de fonctionnement moins consommateur de temps et de deniers publics.

3 - Des structures territoriales disparates

L'association est composée de 25 sections régionales, auxquelles devraient s'ajouter deux autres, Guadeloupe et Martinique.

Ce découpage correspond à celui des circonscriptions administratives à l'exception de la région Rhône-alpes divisée en deux sections, Alpes et Rhône.

Le cadre régional ne permet toutefois pas de constituer des entités homogènes**.**

Rapportée au nombre d'établissements adhérents, à leurs effectifs ou au montant des cotisations gérées, l'activité de certaines délégations régionales apparaît faible : ainsi la Guyane, la Réunion, la Corse et dans une moindre mesure le Limousin, la Franche-Comté, la Basse-Normandie.

Outre le coût de fonctionnement induit, l'organisation territoriale retenue aboutit à privilégier des structures administratives qui n'atteignent pas une taille critique : les délégations régionales comptent en moyenne moins de dix agents ; l'activité d'ingénierie de la formation ne peut souvent pas être convenablement assurée, certaines formations ne pouvant être dispensées faute d'un public potentiel suffisant dans le cadre régional.

Si certaines régions voisines (Franche-Comté et Bourgogne, Haute et Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire) s'associent pour l'organisation de formations communes ou le développement de certains projets, il s'agit encore d'une forme modeste de coopération interrégionale ; une évolution de l'organisation vers un réseau interrégional de taille plus équilibré, par regroupement ou fusion de certaines délégations permettrait, sans porter atteinte au principe de proximité avec les établissements adhérents, de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action menée par une meilleure mutualisation des compétences.

B - Un pilotage à améliorer

1 - L'articulation défaillante des niveaux national et régional

Le mode d'organisation de l'ANFH se traduit par un poids prépondérant accordé à l'échelon régional et une insuffisante capacité de pilotage de l'échelon national.

La forte autonomie reconnue aux instances régionales a pour corollaire une faible capacité d'impulsion du niveau national, qui se borne le plus souvent à formuler des recommandations ou des directives générales dont la mise en œuvre n'est pas toujours effective. La diversité des pratiques et des procédures, le caractère parcellaire des remontées d'information, l'absence d'évaluation des actions conduites, la difficulté à promouvoir des objectifs prioritaires constituent autant d'obstacles à une gestion efficiente.

La modification de statuts approuvée par l'assemblée générale du 8 juin 2006 tend à mieux situer désormais les niveaux de responsabilité et à renforcer la cohérence de l'action de l'association.

2 - Une démarche stratégique encore en construction

Jusqu'en 2000 l'ANFH n'avait pas mis en place de démarche stratégique. Ses grandes orientations résultaient de l'adoption de vœux présentés par les composantes de l'association en assemblée générale tous les deux ans.

Un effort a été fait avec l'adoption des deux plans stratégiques 2000-2003 et 2004-2006 mais ceux-ci s'en tiennent à des orientations trop générales et ne comportent pas d'objectifs clairement fixés ni d'engagements précis.

L'association a entrepris d'améliorer sa démarche en élaborant un « plan d'actions stratégiques opérationnelles 2005-2007 ».

3 - La faiblesse des outils de gestion

Les outils de gestion dont dispose l'association n'autorisent pas une direction efficace en raison de l'insuffisance des tableaux de bord et des indicateurs, du caractère incomplet de la comptabilité analytique et de l'absence de contrôle interne.

Depuis 2004 des efforts ont été entrepris afin d'améliorer la gestion administrative et financière.

L'introduction d'un mode de management par projet et la création d'un emploi de coordonnateur de projet constituent une avancée dans la prise en compte d'une logique de résultat.

Un poste de contrôleur de gestion a été créé au sein des services financiers, dont le niveau d'encadrement a été renforcé. La formalisation de processus organisationnels notamment dans le domaine des investissements, de la gestion des recettes, des opérations comptables de clôture a été engagée et la réorganisation de la fonction achats est à l'étude.

Le schéma directeur des systèmes d'information 2005-2008 a été conçu en vue de remédier aux carences soulignées et permettre la constitution d'un véritable instrument de pilotage comptable, financier, analytique et statistique.

Compte tenu de l'importance des montants gérés par l'association, du caractère fortement déconcentré de son organisation, la mise en place d'un véritable service d'audit et de contrôle interne, dont l'absence avait déjà été signalée par la Cour lors son contrôle de 1985, revêt le caractère de priorité majeure. Si la décision de principe de la création d'un emploi de contrôleur interne a été prise, son recrutement n'est toutefois pas encore intervenu.

Le renforcement des capacités managériales du siège national depuis 2005, la mise en place d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui sera effective en 2007, l'incitation à la mobilité interne des délégués régionaux constituent également des facteurs positifs de nature à permettre une gestion plus dynamique et professionnalisée.

Toutefois ces initiatives sont encore trop récentes (certaines d'entre elles ne sont d'ailleurs que des projets) pour qu'elles puissent être appréciées à la lumière de leurs résultats.

III - Une dynamique insuffisante au service de la formation

La contribution apportée par l'ANFH au développement de la formation professionnelle continue au sein de la fonction publique hospitalière résulte de sa capacité à mutualiser les fonds dont elle assure la gestion pour en assurer le meilleur emploi et à proposer aux établissements des services de qualité dans la prise en compte des droits individuels des agents.

L'action de l'ANFH dans ces domaines présente plusieurs faiblesses.

A - La mutualisation insuffisante des crédits de formation

La mutualisation des cotisations, qui incombe à l'ANFH en tant qu'organisme collecteur, vise à assurer une certaine redistribution des fonds de formation entre les établissements adhérents.

1 - La mutualisation limitée des ressources du « 1 % »

La mutualisation des fonds de la formation continue s'effectue à deux stades. Au niveau national, un prélèvement de 10 % sur les cotisations des établissements au titre du « 1 % » finance les charges de gestion de l'association, mais a aussi pour finalité de permettre la réalisation d'actions mutualisées. Un complément est assuré par les reprises sur le fonds national de mutualisation, FNAM, alimenté par les résultats excédentaires.

La mutualisation des fonds de formation effectuée au niveau national permet la réalisation d'actions de formation, la dotation de fonds spécifiques, tel le fonds de préparation aux concours, examens et diplômes permettant d'accéder à un grade ou corps supérieur ainsi que le développement d'outils de formation.

Le taux de mutualisation nationale des cotisations du « 1 % » s'établit à 2,21 % en moyenne sur 5 ans (1999 à 2003).

Au niveau régional, la mutualisation opérée procède de deux dispositifs :

- sur les 90 % du montant des cotisations des établissements que perçoivent les sections régionales, une fraction est prélevée pour la réalisation du programme régional des formations proposées aux établissements et l'organisation des journées d'animation régionale. Le taux moyen de mutualisation correspondant est sur cinq ans (1999 à 2003) de 4,08 %.
- les sommes attribuées aux établissements pour l'exécution de leur plan de formation résultent de l'application de taux de retour sur cotisations arrêtés par les CRG de manière différenciée en vue de favoriser les petites structures

Les modes de calcul et les taux pratiqués sont très différents selon les délégations régionales. Globalement, les taux de retour sont compris dans une fourchette de 80 à 130 % des cotisations. Les taux planchers présentent un écart de 72 % à 94 %. De la même manière, les taux plafonds s'échelonnent entre 100 % et 200 %.

Pour l'année 2004, la seule pour laquelle des données sont disponibles, le taux de cette deuxième forme de mutualisation régionale est de 3,28 %.

Au total, le taux cumulé des mutualisations nationale et régionale correspondait en 2004 à 9,57 % des cotisations au titre du « 1 % ».

Impact de l'effort de mutualisation de l'ANFH par catégorie d'établissement

Établissements classés par nombre d'agents	Nombre d' établissements concernés	%	Nombre d'agents concernés	%	% des dépenses de formation financées/ cotisations versées
Moins de 50 agents	912	40,36	31 414	4,4	117,5
50 à 149	728	32,23	64 642	9,2	104,5
150 à 299	201	8,90	42 948	6,1	93,7
300 à 999	253	11,20	147 105	20,8	88,9
1000 et plus	138	6,11	236 781	33,6	86,5
CHU et CHR	27	1,20	182 619	25,9	86,6
Total	2 259	100	705 509	100	

Source : ANFH, rapport activité 2005.
Lecture : les 912 établissements de moins de 50 agents, soit 40,36 % des établissements ,emploient 31 414 agents, soit 4,4 % du total ; leurs dépenses de formation financées par l'ANFH représentent 117,50 % du montant des cotisations qu'ils versent à cette dernière.

2 - L'absence de mutualisation des versements facultatifs

Les établissements adhérents ont la possibilité de verser à l'association tout ou partie des crédits de formation au-delà de la cotisation minimale obligatoire fixée pour l'adhésion. Ce versement utilisé librement par l'établissement ne fait pas l'objet d'un prélèvement pour frais de gestion. Il est normalement destiné à constituer une provision pour le financement de projets coûteux ou à caractère pluriannuel (études promotionnelles notamment).

L'IGAS, dans son rapport de 1995, avait recommandé de décourager la tendance marquée à la thésaurisation que révélaient ces versements, en instituant des pénalisations financières (facturation des frais de gestion par exemple)**.** L'association a préféré fixer, à partir de 1997, un délai de trois ans au-delà duquel les fonds des établissements seraient écrêtés s'ils dépassaient 76 000 € pour les établissements de moins de 1000 agents et 152 000 € pour les autres.

Ces seuils sont manifestement insuffisants, le dispositif ayant abouti à doter le FNAM de sommes minimes : 5 202 € en 2000, 5 016 € en 2001, 48 973 € en 2002, 2 813 € en 2004 et 219 € en 2005.

Ainsi le principe retenu et ses modalités de mise en oeuvre permettent en pratique aux établissements adhérents de verser une cotisation dont ils pourront disposer pendant plusieurs années en ayant l'assurance qu'elle ne sera pas mutualisée.

L'absence de mutualisation et la possibilité de conserver ces sommes inutilisées durant plusieurs années ont pu inciter les établissements à se constituer une réserve et à contourner le principe de l'annualité budgétaire. Les réserves constituées à partir des versements facultatifs ont ainsi progressé de 52,54 % de 1996 à 2005 (respectivement, 37,3 M€ et 56,9 M€). Le résultat excédentaire cumulé de l'exercice 2004 atteignait 62 M€, soit le financement potentiel de 2066 annuités d'études promotionnelles.

L'existence de ressources inutilisées de cette ampleur échappe à toute justification et impose que l'association mette un terme aux facilités ainsi accordées aux établissements adhérents en contradiction avec l'objet même de sa mission.

A compter du 1er janvier 2004, la cotisation minimale obligatoire fixée pour l'adhésion à l'ANFH a été portée de 1 à 1,6 %. Ce supplément de 0,6 %, destiné à la prise en charge des études promotionnelles, est mutualisé à hauteur d'une fraction égale à 10 %, ce qui constitue une avancée dans la voie de la mutualisation. Cette part mutualisée a ainsi

permis le financement de 784 études promotionnelles en 2005. En revanche, la règle antérieure n'a pas été modifiée pour la part « au-delà du 1,6 % », qui a continué d'échapper à toute mutualisation.

À compter du 1er janvier 2007, l'ANFH a décidé de porter le taux de la cotisation d'adhésion à 2,1 % de la masse salariale des établissements et de la soumettre à mutualisation dans les conditions suivantes : chaque établissement adhérent se voit reconnaître un taux de retour uniforme égal à 85 % de sa cotisation ; la mutualisation des crédits de formation est opérée par la constitution d'une enveloppe de 5,1 % du montant des cotisations, consacrée aux études promotionnelles, et d'une enveloppe de 4 % réservée aux actions de formation mises en oeuvre par les sections régionales ; il s'y ajoute les actions de formation et de développement de la formation réalisées au niveau national. Les règles retenues garantissent qu'un taux de mutualisation de 10 % du montant des cotisations reçues soit atteint.

Le taux de mutualisation de 10 % ne saurait toutefois être qu'un minimum, qui ne peut en aucun cas dispenser l'ANFH de rechercher les moyens d'aller au-delà de ce seuil. L'ANFH devra s'assurer que les nouvelles modalités de mutualisation ne sont pas désavantageuses pour les petites structures par rapport aux règles antérieures, qui pouvaient dans certains cas permettre à de petits établissements engagés dans une politique de formation ambitieuse d'obtenir un taux de retour sur cotisation de l'ordre de 200 % leur permettant de financer l'exécution de leur plan de formation, hors « études promotionnelles ».

3 - Une mutualisation nationale des fonds du CFP à améliorer

La mutualisation des cotisations destinées à la prise en charge des congés de formation professionnelle et des bilans de compétences s'effectue pour l'essentiel dans le cadre régional, les congés étant accordés en fonction des demandes sans considération de l'établissement d'affectation des demandeurs.

La mutualisation nationale ne porte que sur les crédits écrêtés (crédits non consommés supérieurs à 6 % des cotisations), qui donnent lieu, par reprise sur le fonds national de mutualisation, à la redistribution d'enveloppes complémentaires aux délégations régionales en novembre de chaque année au vu de leurs demandes et de leur consommation de crédits. Ces enveloppes complémentaires, d'un montant moyen de 3 M€ dans les dernières années, représentaient en 2004 un pourcentage de 7,04 % des cotisations de l'année.

Ces crédits sont destinés à faire face aux demandes des derniers mois et surtout à la période charnière de janvier à mars de l'année N+1, avant le nouvel appel de cotisation. La mutualisation nationale ne prend tout son sens que si les montants attribués aux délégations régionales correspondent à leurs besoins. Or, malgré certaines améliorations apportées dans le mode de répartition, il apparaît que les crédits complémentaires attribués à certaines régions ne sont pas consommés. Les modalités de répartition des sommes mutualisées au niveau national devront donc être affinées.

B - Des services rendus d'une qualité perfectible

1 - Une politique manquant d'ambition

Si les instances de l'ANFH mettent fréquemment l'accent sur l'intérêt des outils proposés aux établissements, la fonction de veille dans le domaine des innovations pédagogiques est loin d'être exercée de manière optimale. L'absence de démarche prospective ne permet guère de nourrir une réflexion cohérente et approfondie sur la problématique du développement de la formation**.**

La commission d'études et de développement de la formation professionnelle placée auprès du conseil d'administration ne joue pas à proprement parler un rôle de réflexion ou de veille en matière de formation.

Le renforcement du rôle de cette commission, en lien avec les travaux de l'observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, serait de nature à mieux éclairer les instances nationales et régionales sur les actions à mener dans le domaine de la formation et à revivifier les conseils pédagogiques régionaux.

L'ANFH a mis à la disposition des établissements les plus importants un applicatif de gestion des plans de formation, GESFORM, quatre didacticiels d'enseignement assisté par ordinateur, diffusés entre 1987 et 1993, un outil pédagogique de démultiplication de la formation, Multiplus, développé en 1997 et 1998 et des guides à visée méthodologique ou pratique, mais, à l'exception du GESFORM, la maintenance et l'évaluation de ces produits ne sont pas systématiquement réalisées et les initiatives prises par les délégations régionales dans le développement d'outils innovants ne font l'objet d'aucune coordination ni expertise nationale.

La réalisation d'un guide sur l'égalité d'accès à la formation paraît inutilement onéreuse. A la suite d'un vœu de l'assemblée générale de 1993 portant sur l'amélioration des conditions d'accès des agents à la formation continue, l'ANFH a fait conduire une enquête en 1997 puis concevoir un guide pour l'égalité d'accès à la formation, dont la rédaction a été achevée en 2001, pour un coût total de 179 550 €.

Cette enquête, qui visait à cerner la perception par les agents de leur possibilité d'accéder à la formation, a été conduite sur un échantillon de 26 établissements répartis dans quatre régions. Son contenu, d'un intérêt limité, n'a pu permettre de dégager des axes de réflexion ou de formation.

Le guide pour l'égalité d'accès à la formation, composé de trois fascicules dont le texte est largement commun, comporte des fiches-outils et des modèles de tableaux de bord. Cet outil d'aide méthodologique visant à donner des repères et des éléments de réflexion en vue de développer la formation et d'inciter les agents à se former ne présente pas une originalité et une complexité telles qu'elles aient pu justifier le long délai d'élaboration, les nombreuses réunions du groupe de travail et son coût final.

2 - Une gestion du congé de formation professionnelle à dynamiser

L'examen de la gestion du CFP met en évidence la difficulté pour l'association de définir des règles communes et d'assurer un pilotage national.

L'IGAS, dans son rapport de 1995, avait relevé l'existence de disparités régionales dans l'attribution du CFP et invité les instances nationales de l'ANFH à prendre les mesures d'harmonisation indispensables.

L'examen de l'action menée par le comité de gestion national révèle une lenteur manifeste dans la prise de décision et une faible volonté de veiller à la bonne exécution des mesures prises.

Si l'ANFH a pu définir assez aisément des règles communes pour la prise en charge des frais afférents au CFP, elle n'y est parvenue que très tardivement pour la procédure d'attribution des congés. Plusieurs séances du comité de gestion national y ont été consacrées en 1998 et 1999, mais une décision n'a pu être prise qu'en 2004.

Or la définition de règles communes de recevabilité des dossiers et de procédure d'attribution ne présentait pas de difficulté pouvant justifier de tels atermoiements, qui témoignent de la réticence des instances régionales à voir leurs prérogatives encadrées pour assurer une égalité de traitement des droits des agents.

La gestion financière du CFP mérite également d'être améliorée car elle laisse inemployées des disponibilités importantes en fin d'exercice. Dans plusieurs délégations régionales, ces crédits dépassent 100 000 €, soit l'équivalent du financement d'au moins quatre CFP (le coût moyen d'un CFP est évalué à 20 500 €).

La situation constatée au 31 mars de l'année N+1, regardée comme la situation de fin d'exercice, (les cotisations étant appelées en mars de chaque année) devrait se traduire dans chaque délégation régionale par un excédent de crédits le plus faible possible, les congés demandés au titre d'une année ayant vocation a être accordés au cours de l'exercice, puisque les refus d'attribution sont normalement conditionnés à l'insuffisance des crédits disponibles.

Si la situation observée s'est sensiblement améliorée depuis l'exercice 1997, elle n'est pas devenue pour autant entièrement satisfaisante **:** le disponible au 31 mars de l'année est passé de 4 137 617 € en 1997 à 2 010 997 € en 2004 et 1 593 964 € en 2005 . En faisant abstraction des montants inférieurs au coût moyen d'un CFP, 17 régions étaient à l'origine d'un excédent global équivalant au financement de 94 CFP et le disponible au terme de l'exercice 2005 représentait encore l'équivalent de 77 CFP pour un total de 2 658 congés accordés.

L'objectif que doit se fixer l'ANFH est donc de réduire ses disponibilités excédentaires en fin de gestion annuelle au strict minimum.

C - Des excédents pléthoriques

La gestion des différents fonds de formation confiés à l'ANFH fait apparaître au cours de la période 1998-2005 des résultats excédentaires, évoluant entre 4,5 et 12 % des cotisations.

Évolution des excédents annuels de l'ANFH de 1998 à 2005 (en euros)

Nature de la ressource		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 %	**Excédents**	4 153 728	4 855 590	4 309 434	6 624 180	7 540 682	9 417 593	31 854 440	11 747 254
(1,6% à compter de 2004)	**% /cotisations**	3,21 %	3,62 %	3,09 %	4,52 %	4,83 %	5,76 %	11,81 %	4,11 %
>1 %	**Excédents**	2 691 239	825 935	6 165 998	11 263 266	5 964 489	6 824 263	3 470 8(95	1 626 244
(1,6% à compter de 2004)	**% /cotisations**	10,65 %	3,16 %	20,27 %	28,73 %	18,90 %	17,91 %	11 %	6,07 %
CFP	**Excédents**	4 977 491	3 714 045	2 649 092	8 019 561	1 957 316	4 120 108	1 042 421	2 944 110
	% /cotisations	19,32 %	14,23 %	9,56 %	28,40 %	5,09 %	10,00 %	2,45 %	6,65 %
TOTAL	**Excédents**	**11 822 458**	**9 395 570**	**13 124 524**	**25 907 007**	**15 462 487**	**20 361 964**	**36 367 756**	**16 317 608**
	% /cotisations	**6,56 %**	**5,72 %**	**6,65 %**	**12,11 %**	**6,84 %**	**8,39 %**	**10,57 %**	**4,57 %**

Source : rapports financiers 1998 à 2005

Les excédents cumulés se sont élevés à la somme de 148,75 M€ sur la période 1998-2005, soit l'équivalent de 61,13 % du montant annuel moyen des cotisations perçues.

De 1998 à 2003, les excédents des trois comptes de fonctionnement progressent plus vite que le montant des cotisations. La situation observée en 2004 est atypique car du fait du passage du taux de la cotisation de 1 à 1,6 %, les cotisations de l'exercice 2004 ont enregistré une progression de 41,89 %.

En 2005, les résultats font apparaître une réduction marquée de ces excédents, tant en valeur absolue qu'en pourcentage par rapport aux cotisations. Il n'en demeure pas moins que ce ratio (4,57 %) demeure supérieur à la progression des cotisations (3,77 %).

L'infléchissement amorcé en 2005 devra être accentué et confirmé. Si une partie des excédents résulte d'une sous-consommation par les établissements de leurs crédits destinés à l'exécution de leurs plans de formation, l'ANFH s'est satisfaite de cette situation et n'a pas mis en œuvre les moyens techniques qui lui auraient permis de pratiquer une gestion plus réactive et de jouer pleinement son rôle de conseil auprès des établissements.

La situation observée et son caractère récurrent seraient de nature à conduire l'administration, dans un souci de bonne gestion, à différer la mise en œuvre de la contribution supplémentaire destinée aux études promotionnelles jusqu'à ce que les excédents accumulés par l'ANFH soient résorbés.

———— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ————

Si l'ANFH a pu contribuer à améliorer la prise en compte de la formation professionnelle continue dans le monde hospitalier, sa gestion doit être fortement dynamisée pour que son action soit à la hauteur des enjeux qui justifient sa création.

Le cadre réglementaire applicable à l'association doit être parachevé.

L'ANFH doit réduire ses coûts et ses rigidités de fonctionnement, notamment en allégeant ses structures.

Elle doit renforcer ses capacités d'impulsion et d'évaluation, mettre en œuvre un mode de management plus réactif et des outils de pilotage performants.

Une politique volontariste de réduction des excédents doit être menée, notamment en renforçant le dispositif de mutualisation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « La gestion de l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) appelle de ma part les observations suivantes.

I- Un cadre juridique incomplet

B - Une amorce de régularisation

Les remarques formulées par la Cour dans ce paragraphe, au sujet du décret définissant les conditions de l'agrément d'un organisme paritaire collecteur pour la gestion et la mutualisation des cotisations que doivent acquitter les établissements publics de santé et médico-sociaux au titre de la formation professionnelle continue, ont été prises en compte.

En effet, l'article 10 du décret prévoit le reversement des excédents inemployés au Fonds pour l'Emploi Hospitalier (FEH), de façon à ce que leur destination à des fins de formation soit conservée.

En ce qui concerne les marchés, la direction de la comptabilité publique avait émis un avis favorable sur le projet de décret fixant « les conditions d'agrément et de fonctionnement des organismes paritaires collecteurs des contributions des employeurs versées au titre de la formation professionnelle continue de la FPH ». Après avoir été examiné par la section sociale du Conseil d'Etat le 19 octobre 2006, il est paru au journal officiel du 27 décembre 2006.

Il appartiendra dès lors au ministre de la santé d'agréer l'accord qu'auront conclu aux fins de créer l'OPCA, les organisations syndicales représentatives de la fonction publique hospitalière et la Fédération Hospitalière de France (FHF), conformément aux dispositions de l'article 3 du projet de décret.

II - Un fonctionnement lourd et peu réactif

A- Une organisation complexe

S'agissant des frais de gestion de l'OPCA, le décret sus-mentionné précise que les sommes consacrées aux frais de gestion de l'organisme paritaire collecteur agréé, ainsi que la rémunération des actions et services effectués en vue d'assurer la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue par les organisations signataires de l'accord ne peuvent excéder un pourcentage du montant des sommes collectées, déterminé au titre de chaque agrément obtenu par arrêté du ministre chargé de la santé. Cet arrêté précise que ces frais ne peuvent excéder 5,9 % des sommes collectées.

III - Une dynamique insuffisante au service de la formation

A - La mutualisation insuffisante des crédits de formation

La création de l'organisme paritaire et son agrément permettront la mise en place du fonds mutualisé de financement des études relatives à la promotion professionnelle, prévu à l'article 16-II de l'ordonnance du 2 mai 2005 simplifiant le régime juridique des établissements de santé. Le taux de la contribution des établissements au financement de ce fonds sera précisé par décret simple. L'ensemble de ces dispositifs contribueront à garantir une meilleure mutualisation des sommes collectées afin d'offrir un plus grand nombre de possibilités de formation aux personnels hospitaliers, notamment ceux qui exercent dans les petits établissements.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PERMANENTE DU PERSONNEL HOSPITALIER (ANFH)

Je souhaite apporter les précisions suivantes à l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « la gestion de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) » :

II. Un fonctionnement impliquant les acteurs majeurs de la formation pour un consensus constructif

L'ANFH est une seule et même association organisée selon le principe de la déconcentration. Dans ce cadre, les nouveaux statuts, votés le 8 juin 2006, clarifient les attributions et responsabilités respectives des niveaux national et régional.

Alors que le paritarisme, la solidarité et la proximité constituent les valeurs fondatrices de l'ANFH au même titre que tous les OPCA, le taux de frais de fonctionnement de l'ANFH (5,84 % en 2005) reste très inférieur à ceux autorisés aux OPCA (en moyenne 9,4 %)

A. Une organisation complexe

1). A chaque structure, son rôle en fonction de ses compétences, pour servir les objectifs de la formation

Le Conseil Régional de Gestion (CRG) et le Conseil Pédagogique Régional (CPR) remplissent des missions complémentaires qui requièrent des compétences différentes. En conséquence, l'origine professionnelle des membres du CPR est souvent différente de celle des membres du CRG. Remplacer le CPR par une simple commission du CRG risque de le dévitaliser.

Les groupes de travail et commissions spécialisées sont indispensables pour préparer des journées thématiques, offrir des formations nouvelles, développer des thèmes inscrits dans les plans d'action et de formation régionaux qui répondent aux besoins du terrain.

2). Un paritarisme règlementaire et utile, au coût inférieur au taux autorisé aux OPCA

Le fonctionnement des instances paritaires contribue au développement de la formation professionnelle et à l'amélioration du dialogue social voulu par les pouvoirs publics.

Les modes de fonctionnement en place permettent de maîtriser et maintenir les frais de gestion à un taux très inférieur à ceux autorisés aux OPCA. A ce propos, il convient de noter que :

- *Le coût financier du paritarisme représente 0,25 % de la collecte 2005, alors que le taux autorisé pour les OPCA est fixé à 1,50 % au total.*
- *L'estimation du temps consacré aux réunions est maximale et donc théorique (nombre d'administrateurs total x nombre de jours). En réalité, les remboursements effectifs, comme les jours d'absence, sont inférieurs à cette évaluation théorique.*

3). Une proximité reconnue, appréciée et allant dans le sens de la décentralisation administrative

L'ANFH, pour être agréée, est en mesure de justifier de son aptitude à exercer ses missions de proximité grâce à son organisation et fonctionnement régionalisés.

Pour les régions isolées et îliennes, l'ANFH rencontre les mêmes obstacles que l'État pour les réunir dans une même collectivité. Le découpage permet aux Délégations régionales :

- *de remplir efficacement les missions et services de proximité qui leur sont dévolus,*
- *de développer des partenariats cohérents et concrets avec les acteurs régionaux de la formation : ARH, Conseils régionaux…*
- *Le plan d'action stratégique en cours favorise et encourage, au travers de la démarche projet de la GPEC :*
- *les coopérations interrégionales sur des missions et dossiers ciblés*
- *le développement de projets et de réseaux de formation entre régions voisines*

B. Un pilotage en construction

1).Un renforcement de la cohérence de l'action de l'ANFH

Les nouveaux statuts clarifient et rééquilibrent les attributions et responsabilités respectives des niveaux national et régional.

Dans ce cadre, la mise en œuvre du plan d'action stratégique actuel et l'élaboration du prochain projet stratégique :

- *mettent en exergue les enjeux et les orientations majeures que le niveau national impulse, coordonne partout en France pour assurer l'égalité de tous devant la formation*
- *définissent le cadre harmonisé dans lequel les régions répondent aux besoins de proximité.*

2). Une démarche stratégique bien engagée

Grâce au « plan d'action stratégique opérationnel 2005-2007 », dont le bilan à mi-parcours est probant, le 2ème projet stratégique de l'ANFH va atteindre un haut niveau de réalisation, y compris sur les objectifs les plus ambitieux et difficiles.

Le 3ème projet stratégique, en cours de préparation, a l'ambition de relever le défi des profondes mutations du monde hospitalier, sanitaire et social, en termes de formation et compétences.

3). Une nouvelle démarche managériale

Les outils de management se mettent en place : au-delà des efforts signalés dans le rapport, il convient d'ajouter la concrétisation de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, du Schéma Directeur des Systèmes d'Information, de la politique de communication, de l'organigramme.

Toutes ces initiatives sont dorénavant entrées dans la phase opérationnelle, y compris pour les plus récentes.

III. Une dynamique au service de la formation : agir et convaincre pour avancer tous ENSEMBLE

L'ANFH s'attache à améliorer la qualité de ses prestations dans un cadre de solidarité, via la mutualisation.

A. Une mutualisation pertinente des crédits de formation

1).La mutualisation des ressources de la formation continue dans l'intérêt de TOUS

Ce paragraphe fait un constat sans commentaire critique ; la mutualisation ne peut donc être qualifiée d'insuffisante.

Le taux cumulé de la mutualisation en 2004, évalué à 9,37 %, est très proche de la préconisation de 10 % de la collecte.

Il convient de rappeler que l'adhésion à l'ANFH est volontaire, ce qui nécessite de trouver l'équilibre nécessaire : un établissement contribuera à la mutualisation financière et restera cotisant à l'ANFH s'il y trouve une valeur ajoutée suffisante.

En l'absence de toute obligation réglementaire, s'il est soumis à trop de contraintes et si le « retour sur investissement » est insuffisant, il se retirera du dispositif. Si les grands établissements agissaient ainsi, la mutualisation financière risquerait de se réduire très significativement et l'ANFH de perdre une grande partie de ses possibilités d'action au bénéfice des établissements et des agents. Ce serait au détriment de l'égalité d'accès des agents à la formation et de la participation à l'accompagnement par la formation des grandes actions de santé publique.

Toutefois, l'ANFH ne se dispense pas de rechercher les moyens d'aller au-delà des seuils préconisés, tout en s'assurant de conserver, parmi les adhérents, les plus gros financeurs de la mutualisation.

2). Les versements facultatifs sans mutualisation voués à l'extinction dès 2007

A partir de 2007, toute cotisation « au-delà du 2,1 % » se verra appliquer les règles de répartition et de mutualisation définies pour la cotisation à 2,1 %. L'ANFH met ainsi un terme aux facilités qui étaient auparavant accordées aux établissements adhérents.

Dans le cadre du passage de la cotisation à 2,1 %, l'ANFH s'assurera que les petites structures ne soient pas désavantagées par les nouvelles modalités de mutualisation. Les simulations réalisées semblent démontrer le contraire. S'il y avait des difficultés, le Conseil d'administration s'est engagé à résoudre les problèmes en suspens.

De manière générale, la politique de mutualisation s'oriente vers l'affectation prioritaire des ressources aux besoins les plus urgents, quels que soient le type et la taille des établissements.

3). Une mutualisation des fonds du CFP efficace

Le CFP, étant un fonds mutualisé au 1er centime d'euro, la problématique, développée dans ce paragraphe, concerne la mutualisation nationale d'un fonds déjà entièrement mutualisé au niveau régional. Elle ne peut donc porter que sur la partie des crédits non utilisés par les régions.

Il devra donc renforcer ses missions d'appui, de support et d'accompagnement des Délégations régionales.

GESFORM fait l'objet d'un suivi, d'une maintenance et d'une évolution permanents (clubs utilisateurs…). Un produit « client léger » va faire l'objet d'une diffusion au profit des établissements moyens et petits.

L'évolution et l'adaptation de MULTI+ sont en cours.

Dorénavant, les initiatives régionales ne bénéficient du soutien et de l'expertise du niveau national que dans la mesure où elles s'inscrivent dans les orientations nationales et se développent dans une perspective interrégionale.

En conclusion, au-delà du plan d'action stratégique 2005-2007 en bonne voie de concrétisation, l'ANFH prépare d'ores et déjà son 3ème projet stratégique. La 1ère phase de diagnostic et d'identification des enjeux montre que l'ANFH ambitionne de se poser toutes les questions, y compris les plus difficiles et dérangeantes, afin de privilégier les orientations qui permettront, par l'efficacité de la formation et le développement des compétences, d'accompagner, de faciliter la mutation des établissements.

B. Des services rendus d'une qualité perfectible : toujours possible et toujours recherché

1). Une politique ambitieuse, réfléchie et répondant aux besoins

Afin de permettre à la Commission d'études et développement de la formation permanente (CEDFP) de jouer son rôle de réflexion et de veille en matière de formation, l'ANFH a l'ambition de faire évoluer le service Développement de la Formation et des Compétences vers un véritable centre de « R & D » c'est-à-dire recherche, expertise et développement sur le cœur de métier de l'ANFH, constitué par la formation et le développement des compétences.

2). Une gestion du CFP toujours améliorable par définition

C. Des disponibilités financières en diminution qui respecteront les limites règlementaires fixées par le décret OPCA

L'observation « d'une tendance marquée à l'accroissement des excédents » est contredite dans le texte par « …une tendance à la réduction des excédents… », « L'infléchissement amorcé en 2005 devra être accentué et confirmé… ». Le pourcentage total des excédents en 2005 constitue le taux le plus faible depuis 1998 (cf tableau du rapport « Évolution des excédents annuels de l'ANFH de 1998 à 2005 (en euros) »).

A l'occasion du passage de la cotisation à 2,1 % au 1er janvier 2007, l'ANFH met en œuvre un dispositif d'optimisation de la gestion et des disponibilités qui a, entre autres objectifs, celui de consommer ou d'affecter l'intégralité des fonds afin de se conformer aux dispositions du décret OPCA.

La recommandation de « différer la mise en œuvre de la contribution supplémentaire destinée aux études promotionnelles jusqu'à ce que les excédents accumulés par l'ANFH soient résorbés » va à l'encontre des besoins des établissements et de l'intérêt des agents. De plus, elle est erronée car l'essentiel des excédents accumulés est propriété des établissements. Ces disponibilités proviennent « des versements facultatifs » évoqués page 12 du rapport, et ne sont donc ni utilisables, ni mutualisables par l'ANFH au profit des études promotionnelles.

CONCLUSION

La gestion de l'ANFH est fortement dynamisée et évolue vers un véritable management par projet reposant sur des outils de pilotage performants. Cette politique est développée dans le cadre de frais de fonctionnement maîtrisés.

L'évolution des cotisations de la formation continue à 2,1 % de la masse salariale et le dispositif d'optimisation de la gestion des fonds relèvent d'une politique volontariste d'affectation des ressources aux besoins essentiels et prioritaires, dans un esprit de mutualisation, ainsi que de totale et bonne consommation des fonds afin de réduire à néant les disponibilités.

Les projets stratégiques, en cours ou à l'étude, impulsent une politique ambitieuse pour développer la formation et les compétences dans un monde hospitalier confronté à des mutations et à un choc démographique sans précédent.

SANTÉ -
SÉCURITÉ SOCIALE

Les urgences médicales : constats et évolution récente

PRESENTATION

La population recourt de plus en plus fréquemment aux services d'urgence hospitaliers. Le nombre de passages dans ces services a doublé entre 1990 et 2004 : il est passé de 7 à 14 millions.

Cette situation est paradoxale, car ces passages, le plus souvent, ne correspondent pas à une situation d'urgence vitale ou grave, puisque dans les trois quarts des cas environ, les patients retournent à domicile après consultation. Elle crée par ailleurs des insatisfactions tant pour les personnels du fait des difficultés à gérer les flux des patients à l'intérieur du service ou de l'établissement que pour les usagers, du fait des temps d'attente jugés parfois excessifs. .

Les pouvoirs publics ont cherché à promouvoir des solutions plus adaptées aux besoins réels de la population. Ils ont agi en amont de la chaîne des urgences en incitant tous les acteurs et plus particulièrement la médecine libérale et la médecine hospitalière à mieux coopérer entre elles. Cette volonté s'est traduite par la création du dispositif dit de la permanence des soins en 2003, la meilleure rémunération de la participation des médecins libéraux à la régulation médicale effectuée par les centres d'appel téléphonique, la signature de conventions entre les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les services d'aide médicale urgente (SAMU), les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) et les ambulanciers privés, le développement des interconnexions entre les numéros d'appel 15 et 18. Par ailleurs, le plan « Urgences » mis en place après la canicule de l'été 2003 a permis de renforcer très sérieusement les moyens des services d'urgence hospitaliers publics.

L'enquête menée par la Cour et sept chambres régionales des comptes (Aquitaine, Ile de France, Rhône Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Nord Pas de Calais, Haute Normandie et Champagne Ardenne) avait pour objet de mesurer l'impact des différentes initiatives nationales et locales sur l'organisation de la prise en charge des patients ayant recours aux urgences. Elle a été centrée sur l'aide médicale urgente et la permanence des soins, à l'exclusion des urgences pédiatriques et psychiatriques qui sont soumises à une réglementation particulière.

I - Le rôle central des services d'urgence hospitaliers

L'accueil et le traitement des patients en urgence s'effectuent dans 631 sites. Leur implantation a été autorisée par les agences régionales d'hospitalisation (ARH) au regard de trois impératifs : la proximité, la qualité et la sécurité des soins.

Les services d'urgence sont classés en fonction de leur niveau de technicité et de normes d'équipement. On distingue trois niveaux : les services d'accueil et de traitement des urgences (SAU) qui ont le niveau d'équipement le plus élevé et doivent pouvoir traiter tous les types d'urgence, les unités de proximité d'accueil, d'orientation et de traitement des urgences (UPATOU) qui prennent en charge des cas plus simples et les pôles spécialisés d'accueil et de traitement des urgences (POSU) capables de prendre en charge des urgences lourdes, mais seulement dans des domaines spécifiques comme la cardiologie, la pédiatrie ou la chirurgie de la main. Dans tous les cas, la prise en charge des malades est assurée par des médecins spécialisés ayant un diplôme de médecine d'urgence.

En 2006, on dénombre 208 SAU, dont 202 sont implantés dans les plus importants établissements publics hospitaliers, 385 UPATOU, réparties entre secteur public et secteur privé participant au service public (245), secteur privé à but lucratif (140) et 38 POSU.

Cette organisation résulte d'une évolution progressive, dont la première étape a été la création en 1986 des services d'aide médicale urgente (SAMU) et des centres d'appel téléphonique spécialisés répondant au numéro 15 (dit centres 15). Les décrets du 9 mai 1995 et du 30 mai 1997 ont contribué à améliorer la qualité de l'orientation des patients en distinguant les urgences vitales des autres et à accroître la sécurité des structures d'accueil. Ce cadre règlementaire a été modifié par les décrets du 22 mai 2006 qui suppriment les notions de SAU et

d'UPATOU, ces structures recevant en réalité les mêmes types de patients. Au 31 mars 2007, tous les services autorisés s'appelleront « structures des urgences » et auront l'obligation de répondre aux mêmes exigences de qualité en termes d'effectifs et de compétences médicales et paramédicales.

A - Les patients : leur état de santé et leurs motifs de recours aux urgences

La connaissance des comportements des patients fréquentant les urgences et de leur pathologie est relativement limitée, bien que les outils permettent une approche quantitative et qualitative de l'activité des services d'urgence. Mais seuls les éléments quantitatifs sont généralisés et ils ne sont pas exhaustifs. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé et des solidarités (DREES) dénombre comme « passage » toute arrivée d'un patient dans un service d'urgence même si il s'agit d'une suite d'urgence ou d'un accueil de première intention pour une hospitalisation si le service est organisé ainsi. Elle exploite la classification GEMSA[91], qui permet de distinguer les patients selon leur mode d'accueil et de sortie, c'est-à-dire selon que leur passage a donné lieu ou non à une hospitalisation. Elle n'aborde les prises en charge que sous l'angle de l'activité du service et de l'orientation du patient.

Les spécialistes de l'urgence en France ont élaboré une échelle de gravité en cinq classes appelée la classification clinique des malades aux urgences (CCMU). Elle permet de connaître la gravité de l'état des patients, mais elle n'est pas obligatoire et elle est insuffisamment utilisée par les services d'urgence. Sa généralisation aurait l'avantage de permettre de disposer des informations sur les pathologies traitées et ainsi de comparer l'activité des établissements publics et privés.

La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) et la DREES ont prévu d'effectuer un choix entre ces deux nomenclatures.

91) GEMSA est issu du nom du groupe d'étude multicentrique des services d'accueil qui l'a mise au point avec la société française de réanimation et la Société francophone de médecine d'urgence (SFMU).

1 - Un état de santé dont le niveau de gravité est généralement peu élevé

Les informations recueillies à partir de ces sources montrent que l'on emploie le mot « urgence » pour désigner des situations très diverses, et que les cas exigeant la mobilisation immédiate et rapide de moyens pour sauver un malade dont le pronostic vital est en jeu (infarctus du myocarde, accident vasculaire cérébral, détresse respiratoire…) sont rares. Les urgences, au sens des manuels médicaux, représentent moins de 3 % des motifs d'intervention des services d'urgence.

Le pourcentage de patients hospitalisés à la suite de leur passage dans les services d'urgence fournit indirectement une information sur le degré de gravité de leur état de santé : il est de 20%. Ce chiffre, assez faible, est stable depuis 2001. Selon les données de la DREES, près de 80 % des patients qui se présentent dans les services d'urgence retournent à domicile, après une simple consultation (16 %) ou des examens complémentaires (65 %). Dans cet ensemble, 5% correspondent à des consultations faisant suite à un premier passage aux urgences (surveillance de plâtre, ablation de fils)[92]. Il s'agit donc, dans ce dernier cas, d'une activité programmée qui devrait être assurée, non pas par les services d'urgence, mais par les services de consultations externes de l'établissement ou la médecine de ville.

Alors qu'ils étaient initialement destinés à la prise en charge des malades les plus atteints, les services d'urgence sont devenus, pour une part très importante, des services de consultations non programmées. Ce constat est conforté par le fait que 70% des usagers se présentent directement aux urgences, sans contact médical préalable, même par téléphone.

Cette situation reflète une réelle difficulté : si on peut schématiquement distinguer les urgences vitales, les cas nécessitant une intervention rapide (fracture, blessure profonde, brûlures) et les autres, qui peuvent aller du simple conseil à une consultation non programmée, il est difficile de faire a priori la distinction entre l'urgence ressentie par un patient et l'urgence clinique. Seul un diagnostic porté par des professionnels peut permettre la bonne orientation du patient. Pour éviter un afflux non justifié des patients aux urgences, il faut que le système de régulation de la demande soit bien organisé en amont des établissements de santé et que son fonctionnement soit connu de la population, ce qui n'est pas le cas.

92) DREES : « L'activité des services d'urgence en 2004 », Etudes et résultats n° 524 ; septembre 2006.

2 - Une grande confiance dans l'hôpital

Les études disponibles[93] sur les comportements des patients et les motifs de leur recours aux services d'urgence sont partielles et nécessiteraient d'être plus régulièrement actualisées. Elles montrent que les services d'urgence sont désormais considérés par les deux tiers des Français comme un lieu où ils peuvent se faire soigner 24 heures sur 24 par des professionnels qualifiés, en toute sécurité, et bénéficier rapidement de tous les moyens modernes d'investigation. Ainsi l'étude de la DREES souligne que les motivations les plus courantes exprimées par les patients tiennent à la proximité de l'établissement (47 %), à un besoin d'examen ou d'avis spécialisé (44 %), à une exigence de rapidité (38 %), à une perspective d'hospitalisation (32 %) et à l'assurance de pouvoir disposer d'un plateau technique spécialisé. Les Français expriment donc d'abord une grande confiance dans les services hospitaliers. Aucune étude ne permet d'évaluer l'impact sur ce recours à l'hôpital des dépassements tarifaires pratiqués par les médecins dans les grandes villes, de la quasi-gratuité des soins à l'hôpital ou des délais d'attente de rendez vous chez certains médecins.

B - L'activité des services d'urgence

1 - Une activité qui a connu une forte croissance

A partir de la fin des années 1980, le nombre de passages dans les services d'urgence a augmenté très rapidement : leur croissance annuelle était de 5,8 % en moyenne entre 1996 et 1999 et de 4,5 % entre 1999 et 2002. L'activité semble se ralentir depuis : + 2,8% en 2003 et + 0,4% en 2004. Les causes de cette inflexion ne sont pas connues.

Selon les données extraites de la statistique annuelle des établissements de santé (SAE) en 2004, les SAU traitent 54 % des passages, alors qu'ils ne représentent qu'un tiers des structures autorisées. L'activité moyenne des SAU est de 37 000 passages par an, soit le double de celle des UPATOU (16 000 passages). Les UPATOU publiques et privées ont des niveaux d'activité assez proches. Toutefois la part des passages aux urgences dans le secteur privé augmente globalement plus vite que dans le secteur public (+ 13% contre - 0,1% en 2004). La création de nouveaux services depuis 2001 et leur montée en charge expliquent cette évolution. La part des établissements de santé publics reste cependant prédominante : elle représente 84 % des passages aux urgences en 2004.

93) DREES : Etudes et résultats n°215 de janvier 2003 : « Motifs et trajectoires de recours aux urgences hospitalières ». CREDOC : point de conjoncture n°16-17 septembre 2003. URCAM-URML de Midi Pyrénées, avril 2005 : « Les Français face aux urgences : attitudes et attentes ».

2 - Une clientèle concentrée aux âges extrêmes de la vie

La clientèle des services d'urgence est globalement plus jeune que l'ensemble de la population. Le quart des patients a moins de 15 ans. Le taux de recours[94] aux urgences le plus élevé est celui des enfants de moins de un an (48%). Ils sont suivis par les personnes âgées de 80 ans et plus, dont le taux de recours est particulièrement fort : 40%. Des études récentes, comme celles menées en Ile-de-France ou en Rhône-Alpes montrent que le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans se présentant aux urgences augmente vite : + 9,6 % entre 2000 et 2004 en Ile de France pour un taux d'évolution global de l'ordre de 2 %. Il s'agit de personnes polypathologiques, ou attendant une place en service d'hospitalisation. Un grand nombre d'entre elles seront hospitalisées, mais parfois dans des services non adaptés au traitement de leur pathologie.

Cette proportion importante de personnes très âgées a des conséquences sur l'organisation des services d'urgence : elle augmente leur charge de travail car il s'agit de personnes parfois difficiles à interroger, qui n'ont pas toujours de dossier médical antérieur et pour lesquelles l'équipe va passer beaucoup de temps pour trouver un service qui accepte de les prendre en charge. Mais surtout elle traduit l'échec d'un suivi global adapté à leurs problèmes de santé que la Cour a souligné dans son rapport de 2003[95]en recommandant le développement des filières gériatriques dont les principes d'organisation ont été définis dans une circulaire du 18 mars 2002. Le développement de ces filières pour lesquels des moyens ont été dégagés dans le plan « Urgences » doit être accéléré.

3 - Des outils d'analyse de l'activité insuffisants

L'informatisation des services d'urgence, nécessaire à la mesure et au suivi de leur activité, est une des priorités du plan « Urgences ». Elle progresse : 256 services d'urgence représentant 47 % des passages contre 10 % au début du plan et 50 % des CHU sont informatisés à la mi 2006. L'objectif à atteindre est de couvrir 85 % des passages fin 2007 et 100% en 2008. Il implique un effort massif et rapide dont les résultats sont subordonnés au choix des logiciels et à la disponibilité de personnels qualifiés.

94) Rapport entre le nombre d'enfants de moins de un an passés par les services d'urgence et le nombre d'enfants du même âge dans la population totale

95) Rapport annuel sur la sécurité sociale : septembre 2003 p.395 et suivantes

a) Les outils de mesure de l'activité des services ne sont pas harmonisés

L'absence de données fiables et homogènes ne facilite pas l'analyse de l'efficience des services d'urgence.

Dans la statistique annuelle des établissements de santé (SAE), la mesure de leur activité est effectuée à partir du dénombrement des passages.

Le passage est une unité de compte pour la tarification à l'activité (T2A) dans les établissements de santé publics et privés : l'ATU (accueil et traitement des urgences) ; il est facturé *« dès lors que les soins non programmés sont délivrés aux patients par le service, l'unité ou le pôle autorisé à exercer l'activité d'accueil et de traitement des urgences »*. Mais cette définition n'est pas identique à celle retenue par la SAE qui compte elle aussi les passages aux urgences. La DREES estime que cette différence n'a pas d'effet sur leur dénombrement total. Il n'en reste pas moins qu'elle n'a pas lieu d'être. La facturation et la production des statistiques nationales devraient être issues d'une seule saisie dans les établissements. Ceci permettrait d'éviter des décalages dans le recueil des informations, la SAE produisant fin 2005 les données de 2004, tandis que la DHOS, depuis la mise en place de la T2A, dispose trimestriellement des informations sur l'activité des établissements. L'harmonisation des concepts s'avère également nécessaire pour le suivi des taux d'hospitalisation des patients admis aux urgences. La Cour a constaté un écart non négligeable entre les taux d'hospitalisation déclarés par les établissements selon que l'on consultait la SAE (20 %) ou les données transmises par la DHOS (24 %).

Au sein des établissements, la mauvaise tenue des registres chronologiques constatée par les chambres régionales des comptes ne permet pas de connaître, comme le demande le code de la santé publique, l'identité des patients accueillis par le service ou par l'unité de proximité, le jour, l'heure et le mode de leur arrivée, l'orientation ou l'hospitalisation, le jour de sortie ou de transfert hors du service ou de l'unité de proximité. Outre la perte d'information sur l'activité du service, cette situation est préoccupante au regard de la gestion d'éventuelles plaintes.

Le nouvel article R. 6123-23 du code de la santé publique rend obligatoire l'informatisation des registres chronologiques. Afin qu'elle soit effective, les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) devraient en faire une des conditions à respecter par les établissements dans le cadre des nouveaux contrats pluriannuels d'objectifs qu'elles vont signer avec toutes les structures qui auront reçu l'autorisation de fonctionner.

b) Les données d'activité des SAMU et des SMUR ne sont pas fiables

L'activité des SAMU est exprimée non en nombre d'appels reçus, mais en nombre d' « affaires », notion définie comme « un dossier avec décision de régulation médicale ». Cette activité ne fait pas encore l'objet d'une statistique nationale et l'enregistrement du nombre d'affaires ne repose pas sur une nomenclature harmonisée.

A titre d'illustration, le bilan d'activité établi en Ile-de-France pour l'année 2004[96] montre que sur les huit SAMU départementaux qui produisent tous un rapport d'activité annuel, *« la comptabilisation des appels n'apparaît pas en l'état un indicateur fiable, notamment pour une analyse comparative. Seulement quatre SAMU disposent d'une comptabilisation automatique de leurs appels et pour certains les données relèvent d'une extrapolation »*. Cette insuffisance est mentionnée par la DHOS dans sa circulaire budgétaire de février 2004.

L'activité des SMUR est mesurée en nombre de sorties, c'est-à-dire d' « intervention médicalisée d'une unité mobile hospitalière ayant pour but d'apporter des soins aux blessés, malades ou parturientes ». On distingue les sorties primaires (transport médicalisé ou non effectué par un SMUR de l'hôpital vers le lieu de détresse et retour vers l'établissement de soins) ou secondaires (transfert d'un établissement hospitalier à un autre). Les données peuvent être éditées par département, mais non par établissement. La DREES n'exploite pas les données transmises sur les SMUR dans les bordereaux de la SAE. Elle a engagé avec la DHOS une réflexion sur l'ensemble SAMU-SMUR et centres 15 et des orientations seront arrêtées pour la version de la SAE 2006 qui sera collectée en 2007.

C - Les limites des ajustements successifs apportés au dispositif

Les pouvoirs publics ont essayé de limiter l'afflux des patients aux services d'urgence hospitaliers en organisant une meilleure coordination entre tous ceux qui interviennent en « amont » de l'hôpital et en renforçant l'efficacité du système d'orientation des patients. Parallèlement les moyens accordés aux services d'urgence hospitaliers ont été significativement renforcés.

96) ARH-IF : bilan de l'activité des services d'urgence en Ile de France en 2004 publié en décembre 2005.

Mais ces aménagements ont été souvent introduits pour répondre à la pression de l'actualité, ce qui a nui à leur cohérence et à leur efficacité. Ainsi la permanence des soins (PDS) a été organisée à la suite du mouvement national de refus des médecins de participer aux gardes, lancé à la fin de l'année 2001 et le plan « Urgences » a été décidé après la canicule de l'été 2003.

Malgré les intentions affichées, l'amélioration du fonctionnement de la chaîne des urgences, de l'amont à l'aval, reste insatisfaisante.

1 - Une coopération insuffisante entre les acteurs

Le dispositif de prise en charge des urgences fait intervenir de nombreux acteurs qui ont des missions différentes, mais doivent travailler ensemble : 253 600 sapeurs pompiers volontaires et professionnels, civils et militaires, 5 470 ambulanciers privés, plus de 5 000 médecins et 12 000 infirmiers intervenant dans les 631 établissements de santé hospitaliers publics et privés autorisés, sans compter les effectifs des 104 SAMU et des 435 SMUR, enfin 60 830 médecins généralistes libéraux. L'organisation de ce dispositif est basée sur trois principes : la proximité, la qualité de la prise en charge et la coordination des acteurs. Il a fait l'objet de nombreux aménagements depuis 2002 en vue d'améliorer cette coordination considérée à juste titre comme la condition d'une bonne prise en charge des soins non programmés de la population.

a) La difficile articulation entre la médecine de ville et l'hôpital

La première mesure a consisté à réorganiser les modalités de la permanence des soins libérale. L'expression « permanence des soins » (sous le sigle PDS) désigne ce qui peut être pris en charge par la médecine de ville en ambulatoire. Cette terminologie est ambiguë car elle confond le principe, assurer une permanence des soins, ce qui signifie une disponibilité 24 heures sur 24 quelle que soit la façon dont cette mission est assurée (dispensaire, cabinet de groupe, maison médicale, médecin libéral, structure hospitalière publique ou privée), et les modalités d'organisation d'une partie seulement des acteurs, en l'occurrence les médecins de ville. Cette confusion pèse sur les modalités d'organisation du système en opposant de facto la médecine de ville et la médecine hospitalière alors qu'il s'agit de mieux organiser leur complémentarité pour répondre à la demande des patients.

Les modalités d'organisation de la permanence des soins (PDS) et les conditions de rémunération des médecins libéraux ont été arrêtées par le décret du 7 avril 2005 et l'avenant n° 4 à la convention médicale nationale du 12 janvier 2005. La PDS est désormais fondée sur la

participation volontaire des médecins libéraux aux gardes. Elle s'exerce de 20 heures à 8 heures les jours ouvrés ainsi que les dimanches et jours fériés. Elle est organisée dans chaque département sur la base d'un découpage en secteurs dont le nombre et les limites sont fixés en fonction des données géographiques et démographiques, ainsi que de l'offre de soins. Le préfet arrête cette sectorisation après avis du comité départemental de l'aide médicale urgente et de la permanence des soins (CODAMUPS), vaste instance représentative de tous les acteurs.

Dans la pratique, le volontariat pose des problèmes et la permanence est assurée de manière très inégale : 70 % des médecins libéraux participent à la PDS, mais la taille des secteurs et le nombre de médecins par secteur est très variable d'un département à l'autre. Certaines zones restent sans couverture médicale libérale. La mobilisation des médecins en seconde partie de nuit présente des difficultés : 422 secteurs de garde sur les 2 791 arrêtés par les préfets ne sont pas couverts après minuit.

La contribution des 198 maisons médicales de garde (MMG), dont les deux tiers sont financées par l'assurance maladie dans le cadre du fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV), est difficile à évaluer. Leur implantation est plus le fait d'initiatives locales de certains médecins ou de collectivités territoriales que le résultat de la mise en œuvre d'un plan préalablement défini. Toutefois l'adossement des maisons médicales de garde à une structure hospitalière permet d'alléger le flux des patients qui s'adressent aux services d'urgence[97].

Il en va de même lorsque les hôpitaux s'appuient sur une structure de santé déjà existante. Ainsi, à l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris, des consultations sans rendez-vous ont été expérimentées depuis 2001, dans les hôpitaux Bichat, Trousseau, Hôtel Dieu et Robert Debré. Ce dernier (hôpital pour enfants) a passé en 2003 une convention avec un centre de santé parisien, le centre médical Europe, pour que les médecins travaillant dans ce centre tiennent une consultation sans rendez-vous dans les locaux de l'hôpital en période d'épidémie hivernale et le week-end. Sur 1 275 patients venus aux urgences à Robert Debré, 550 (40%) ont choisi cette formule qui leur était proposée à l'accueil du service des urgences, bien que la consultation soit payante (le tiers payant est pratiqué). Toutefois ce type de coopération, qui permet de soulager les services des urgences, reste embryonnaire.

97) Les maisons médicales de garde. Rapport remis à M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités. Juillet 2006

b) La participation des médecins libéraux à la régulation téléphonique

La participation des médecins libéraux à la régulation médicale des centres 15, que la Cour avait recommandée en 2002, se développe mais elle n'est pas encore effective dans 19 départements.

La Cour a constaté que le cahier des charges fixé par l'arrêté du 12 décembre 2003 n'est pas toujours respecté. Celui-ci stipule que « *l'accès au médecin de permanence fait l'objet d'une régulation préalable qui est organisée par le SAMU* », et que si d'autres dispositifs de régulation libérale sont organisés, ils doivent être interconnectés avec le SAMU. Ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, en Haute-Garonne, l'association ARMEL[98] régule dans ses propres locaux les appels pour les généralistes avec qui elle a passé convention, sans interconnexion formalisée avec les SAMU de la région tandis qu'une autre association libérale « Régul 31 » fonctionne, en tant que telle, dans les locaux du centre 15 de Toulouse.

« SOS Médecins » qui est le premier réseau libéral des urgences médicales en France, joue un rôle important dans la prise en charge des patients appelant pour une urgence : avec près d'un millier de médecins titulaires, il couvre 60 % de la population et est très sollicité en milieu urbain et périurbain. Il a signé en septembre 2005 une convention cadre avec SAMU de France qui fixe les conditions de collaboration avec les SAMU en matière de régulation médicale, d'intervention auprès du patient, de transport et d'hospitalisation en fonction des lits disponibles. Cet accord est déjà décliné dans 75 % des départements où l'association est présente. Par ailleurs, comme « SOS Médecins » défend le principe selon lequel le diagnostic sûr s'opère au chevet du patient et compte tenu de la nature du recours à leurs centres d'appel dont les modalités ont été définies par la décret du 7 avril 2005, 60 % des appels reçus génèrent un déplacement donnant lieu à un remboursement d'actes par l'assurance maladie (2,5 millions d'actes en 2004 pour 4 millions d'appels).

2 - Un système d'orientation des patients déficient

L'orientation des patients est un des éléments essentiels au bon fonctionnement du dispositif des urgences et de la permanence des soins. La régulation médicale téléphonique a un rôle déterminant : elle permet de définir dès l'appel du patient la nature de la réponse à lui apporter, la responsabilité de la décision incombant à un médecin régulateur formé et expérimenté.

98) Association de régulation de la médecine libérale.

a) L'absence d'un numéro d'appel unique

Contrairement à l'Espagne, au Portugal, au Danemark, à la Suède ou à la Finlande qui ont adopté le numéro 112 européen, la France n'a pas de numéro d'appel unique pour les urgences. Plusieurs numéros publics, qui correspondent à des champs d'activité spécifique, coexistent dont les trois plus connus sont : le 18 géré par les sapeurs pompiers (16,4 millions d'appels par an), le 15 géré par les SAMU (21 millions d'appels en 2004) et le 112 géré à 80% par les SDIS et à 20% par les SAMU. Cette diversité nuit à l'efficacité de la régulation téléphonique. Il est paradoxal qu'au moment où chaque opérateur de téléphonie recourt à des campagnes de communication pour promouvoir son propre numéro de renseignement les pouvoirs publics n'informent pas mieux la population sur la bonne utilisation de ces différents numéros, sans attendre la mise en place d'un numéro unique, solution qui ne fait pas l'unanimité au sein des acteurs et soulève des problèmes de coûts immédiats importants.

Une première étape vers la simplification pourrait être franchie avec l'unification des numéros d'appel entre l'hôpital et la ville. Ceci suppose que deux actions complémentaires soient poursuivies :

- convaincre les promoteurs de centres d'appel autonomes de fusionner avec le 15, sauf à perdre l'agrément délivré par le préfet ;

- amplifier la participation conventionnée des médecins libéraux au fonctionnement des centres 15.

b) Un besoin d'information des patients

La majorité des usagers voudraient connaître les symptômes qui indiquent une urgence vitale et les bons gestes de premiers secours. Une étude conduite par la société française de cardiologie[99], sur la prise en charge de l'infarctus du myocarde apporte un éclairage sur cet enjeu : *« un tiers seulement des personnes frappées d'infarctus appellent le 15 »* et *« la moitié des malades n'arrivent à l'hôpital que plus de trois heures après avoir ressenti les premières douleurs* » ce qui entraîne une véritable perte de chances.

99) Enquête nationale établie à partir d'un registre incluant dans 250 unités de soins intensifs de cardiologie tous les patients hospitalisés pour un infarctus du myocarde pendant une période d'un mois au dernier trimestre 2005.

Les patients ont aussi besoin d'informations pratiques sur les moyens mis en place en dehors de l'hôpital (demande exprimé par 41 % des patients interrogés par l'URCAM/URML de Midi Pyrénées). En effet, les trois quarts d'entre eux ne connaissent pas le numéro de téléphone du médecin de garde et un tiers seulement a le numéro de son médecin traitant en tête ou sous la main. Les tableaux de permanence sont peu diffusés, tous les médecins ne délivrent pas d'information sur la PDS sur leur répondeur. Cette carence explique en partie le recours téléphonique au 18 (les pompiers ont la préférence des appelants du fait de leur facilité d'accès et de leur rapidité d'intervention) et au 15.

Quelques régions ont commencé à prendre des initiatives pour faciliter l'orientation du patient, mais chacune travaille isolément alors que ce sujet devrait faire l'objet d'une action nationale.

c) Un meilleur partage de l'information

Les textes rendent obligatoires l'interconnexion entre le centre de réception et de régulation des appels géré par le SAMU (CRRA) et le centre de traitement de l'alerte des SDIS (CTA). Ils prescrivent l'information mutuelle lors du déclenchement des opérations et de leur suivi. Après une période de tensions, voire de conflits ouverts[100], la tendance générale est à l'apaisement et les conférences à trois (appelant, régulateurs des n°18 et 15) ainsi que les transferts d'appels se multiplient. Néanmoins l'efficacité de ce travail en réseau est limitée. La situation des équipements radio et informatique des centres 15 qui sont tributaires des budgets hospitaliers et des financements tant de l'Etat que des collectivités locales est très disparate et inégale. L'amélioration de leur niveau de fiabilité et de leur performance supposent un recours généralisé et ambitieux aux nouvelles technologies.

L'absence de système d'information formalisé, généralisé et partagé, ne permet pas de connaître les moyens opérationnels disponibles sur un territoire donné. Seule la région Haute Normandie en a créé un, dénommé « Réseau régional de l'aide médicale urgente » (RAMU).

---

100) Au Havre, en 2000, il avait été nécessaire de dépêcher une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour régler la situation.

Le RAMU

Etabli dans les locaux du SAMU du Havre, ce système d'information régional a pour objectif d'offrir à l'ensemble des acteurs de la chaîne des urgences (les SAMU de Rouen, du Havre et d'Evreux, les 10 SMUR de la région, les transporteurs sanitaires, les médecins libéraux assurant la permanence des soins, les services d'urgence publics et privés) un système d'information électronique commun. Il permet à chacun de disposer de données d'aide à la régulation, de mettre les trois SAMU en réseau pour permettre une suppléance de l'un d'eux par un autre, de mutualiser certaines fonctions, notamment la régulation libérale en deuxième moitié de nuit, dans un SAMU à tour de rôle. Le réseau permet de combiner l'accès aux ressources les plus spécialisées et le recours à des filières de proximité.

Les travaux en cours à la DHOS avec trois régions pilotes pour mettre en œuvre des projets d'articulation territoriale des urgences devraient permettre d'avancer en ce sens. Les échéances ne sont toutefois pas précisées.

d) Le retard de la finalisation des conventions tripartites

Des conventions tripartites liant les SDIS, les SAMU et les ambulanciers privés ont été rendues obligatoires par la circulaire interministérielle du 29 mars 2004 et devaient être conclues fin 2005.

Au 15 août 2006, 30 seulement avaient été signées. La cause la plus fréquente de ce retard est l'attitude des ambulanciers privés, souvent en concurrence entre eux, qui hésitent à définir secteurs, périodes et moyens de garde. Actuellement, la préparation de nombreuses conventions tripartites s'achève par des négociations bilatérales entre l'autorité préfectorale et les représentants des ambulanciers privés, tandis que SAMU et SDIS, déjà tombés d'accord, mettent en pratique leur entente sans attendre sa formalisation.

La signature de ces conventions n'est pas un gage de qualité. Certaines présentent des insuffisances, par exemple dans la répartition des missions respectives, la prise en considération des réalités locales, le respect des temps d'intervention et l'évaluation de la mise en œuvre, alors que, pour cette dernière, l'annexe de la circulaire interministérielle comporte des indications très pertinentes. D'autres contiennent de bonnes pratiques qui pourraient être diffusées, comme par exemple, la systématisation de la régulation médicale, quel que soit le lieu où se trouve la personne (voie publique, lieu public, domicile, lieu de travail), le recours accru à la conférence téléphonique à trois entre l'appelant, les régulateurs des n° 18 et 15, ce qui permet, dans bien des cas, un

désencombrement du 15, la présence d'un coordonnateur ambulancier au sein du centre 15 et la mise en place au niveau départemental de comités médicaux de suivi d'application des conventions.

3 - Le plan « Urgences » : un renforcement significatif des moyens des services d'urgence

Le plan « Urgences » a été élaboré en septembre 2003. Conçu comme un « plan global de modernisation de toute la chaîne des urgences », il a notamment permis des créations d'emplois importantes dans les services d'urgence, lesquels avaient déjà bénéficié entre 1997 et 2001 d'un effort conséquent.

Sur les 489 M€ prévus sur 5 ans (2004-2008), 330 M€ avaient été délégués fin 2005, dont près de 200 M€ versés aux établissements de santé publics pour renforcer les équipes des services d'urgence, des SAMU et des SMUR. Selon le bilan fourni par la DHOS en mai 2006, 2 321 postes ont été créés dans ces différentes structures en deux ans, dont 451 médecins et 942 infirmières dans les seuls services d'urgence. En moyenne les effectifs de chaque site ont augmenté de 3,6 équivalents temps plein (ETP).

Ce renforcement des effectifs est intervenu à un moment où la DREES, les ARH et les CRC observent « un relatif ralentissement » de l'activité des services d'urgence. L'absence d'outils d'information (voir supra) ne permet pas d'apprécier si les ressources disponibles sont adaptées aux besoins des services d'urgence ou non, ni de juger de l'équité de leur répartition.

Toutefois, les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes montrent qu'il y a eu une réelle amélioration au niveau des moyens des services en personnel. Celle-ci s'est notamment traduite par l'organisation d'une présence continue d'un effectif considéré comme minimum, surtout dans les petites et moyennes structures. Mais cette amélioration quantitative n'a pas été accompagnée de mesures qualitatives permettant de mieux ajuster les effectifs présents au nombre des passages qui varie considérablement au cours de la journée et au cours de l'année.

L'absence d'indicateurs médicaux de référence ne permet pas de porter un jugement sur les effets du plan « Urgences » en termes de qualité de prise en charge des patients ou de renforcement des compétences des équipes médicales et paramédicales.

4 - La prise en charge des urgences vitales : des progrès à réaliser

A l'exception de l'étude déjà citée conduite sous l'égide de la société française de cardiologie (SFC) en octobre 2005 qui montre les progrès accomplis dans la prise en charge de l'infarctus du myocarde en urgence (la mortalité globale a diminué entre 1995 et 2005 de 8,3 % à 4,3 %), les données objectives manquent pour juger de l'amélioration de la prise en charge des urgences vitales.

Les professionnels des urgences, et notamment le Pr. Marc Giroud, président de SAMU de France, estiment que des marges de progrès existent notamment pour les polytraumatisés (accidents de la route, accidents du travail) dont les chances de survie sont trop dépendantes du site où le blessé est transporté, et pour les personnes âgées.

La circulaire du 16 avril 2003 a mis l'accent sur l'organisation de filières directes permettant le transfert immédiat des patients présentant des pathologies spécifiques vers les plateaux techniques spécialisés les plus compétents. Les décrets du 22 mai 2006 préconisent la mise en place d'un réseau de prise en charge des urgences entre les établissements de chaque territoire de santé afin de favoriser cet accès direct, sans passage par les structures de médecine d'urgence.

La Cour a repéré un seul réseau de niveau infra régional permettant, à partir d'un établissement de santé, de créer une véritable filière d'urgence adaptée. Le réseau nord alpin des urgences, dit RENAU, concerne les départements montagnards de la Savoie, de la Haute-Savoie et de l'Isère. Il bénéficie du concours de 16 SAU (13 publics et 3 privés) et s'appuie, entre autres, sur le CHU de Grenoble. Il travaille depuis 2003 avec 80 médecins généralistes déjà formés à l'urgence par les SAMU, disposant d'une dotation de matériel performant de première urgence et de protocoles préétablis de soins d'urgence disponibles sur le site RENAU-RESURCOR. A ce jour, 48 médecins sur les 80 ont reçu une formation complémentaire et 30 dotations de matériel ont été distribuées.

Durant l'hiver 2003-2004, ce dispositif a sauvé 10 personnes sur 39 interventions (arrêt cardiaque et infarctus du myocarde). Il crée une véritable chaîne de survie et motive à nouveau des médecins généralistes pour effectuer des gardes et des urgences, avec une formation adaptée. Toutefois la faiblesse de rémunération des interventions de ces médecins correspondants de SAMU en raison du mode actuel de facturation (plafonnement du paiement des temps d'intervention au regard des temps réels) est susceptible de décourager les bonnes volontés.

II - Un fonctionnement à améliorer par une meilleure organisation

Les services d'urgence ont acquis en quinze ans un niveau d'équipement, de compétences et d'efficacité que beaucoup de pays peuvent envier à la France. Ces progrès incontestables ne doivent pas masquer les faiblesses persistantes du dispositif dans son ensemble, en amont et en aval des établissements de santé. La recherche d'un meilleur équilibre entre ce qui peut être pris en charge par la médecine de ville et ce qui doit être traité par l'hôpital n'a pas réellement abouti et les modalités d'une bonne orientation des patients doivent être améliorées. Des solutions existent : elles sont plus de nature organisationnelle et opérationnelle que financières.

A - Clarifier le pilotage au niveau régional

Les acteurs du système français des urgences médicales sont placés sous l'autorité respective de deux pôles de décision : la DHOS pour ce qui relève des établissements de santé et de l'offre de soins, et l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) pour la médecine de ville, sans oublier le rôle des SDIS et indirectement de la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC). Cette segmentation ne favorise pas une bonne organisation des moyens, surtout au niveau territorial. Elle est parfois source de conflits, comme ce fut longtemps le cas entre les pompiers, les SAMU et les ambulanciers privés. Toutefois la signature le 29 mars 2004 par les ministres de l'intérieur et de la santé d'une circulaire commune relative au rôle des SAMU, des SDIS et des ambulanciers dans l'aide médicale urgente et la mise en d'un place d'un groupe d'appui paritaire chargé d'assister les préfets de département confrontés à des difficultés particulières et d'organiser les remontées d'informations ont constitué un facteur de progrès. Cette démarche, qui satisfait les parties, mérite d'être poursuivie et éventuellement amplifiée sous forme d'une coopération organique durable.

Au niveau régional, l'ARH est responsable de l'organisation de l'offre hospitalière et de la répartition des crédits budgétaires dans les établissements de santé. Au niveau départemental, le préfet est compétent pour moduler les secteurs de la permanence des soins selon les lieux et les périodes, réquisitionner les médecins, agréer les ambulanciers privés. Il veille à la bonne organisation des secours confiés aux sapeurs pompiers. L'assurance maladie, qui négocie au niveau national avec les médecins les modalités de financement de la permanence des soins (PDS), n'a qu'un rôle de proposition sur le découpage des secteurs.

Cette répartition des rôles n'est pas efficace : elle ne facilite pas la bonne articulation des maillons de la chaîne des urgences, ni la recherche d'une mutualisation des moyens de plus en plus nécessaire pour répondre à l'exigence de permanence dans un contexte de relative pénurie des moyens. Les instructions adressées par le ministre de la santé dans une circulaire aux préfets en octobre 2006, leur demandant de « resserrer » la sectorisation afin de garantir une meilleure couverture des secteurs dans un cadre financier plus rationnel confirment cette analyse.

La Cour estime qu'il convient d'affirmer la prééminence du niveau régional sur le niveau départemental et de s'appuyer sur les missions régionales de santé (MRS) crées par la loi du 13 août 2004.

Le rôle de l'autorité préfectorale au niveau départemental pourrait être conforté par son association à des instances comme les conférences régionales de santé et par l'instauration de modalités formalisées de consultation des acteurs.

B - Améliorer le fonctionnement des services d'urgence

Les urgences contribuent grandement à la réputation de l'établissement de santé. Cette reconnaissance conforte parfois des établissements dans leur volonté de maintenir une activité chirurgicale qui sans le recrutement de patients par le service d'urgence pourrait voir son existence remise en cause. Les CRC ont constaté que le service d'urgence pouvait être à l'origine de près de la moitié du nombre d'entrées en court séjour.

L'organisation des services est très hétérogène d'un établissement à l'autre. Pourtant c'est la qualité de cette organisation qui peut permettre d'améliorer le fonctionnement des services dans un contexte où les moyens en personnel ont déjà été considérablement renforcés.

1 - Moderniser les locaux

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont permis de constater le caractère très disparate des situations et l'absence de mise aux normes de certains locaux. Certains établissements ont des locaux spacieux à circulation différenciée, d'autres des locaux exigus, vétustes, non règlementaires et à circulation indifférenciée. Le renouvellement des autorisations prévues pour le 31 mars 2007 devrait être l'occasion d'imposer, dans les délais impartis, le respect de ces textes par les établissements de santé.

La modernisation des services d'urgence est une priorité depuis 2002, mais elle s'effectue lentement sur le terrain. Les pouvoirs publics ont dégagé des moyens financiers dans le cadre de la mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) : 127 structures ont été rénovées pour un montant de 440 M€. Le volet immobilier du plan Hôpital 2012 devrait permettre de poursuivre cet effort de modernisation.

2 - Réduire les délais d'attente par une meilleure organisation des services

Les délais entre l'enregistrement du patient à son arrivée et son départ du service des urgences varient de près de 115 minutes à 355 minutes. Ces temps de passage sont comparables à ceux constatés à l'étranger. Les études conduite depuis 2003 par la mission nationale d'expertise et d'audit hospitaliers (MEAH) auprès de 17 sites d'urgence[101] montrent qu'il n'y a pas de lien direct entre le niveau de ressources du service et le temps de passage du patient. Le niveau de qualification de l'équipe médicale est le facteur le plus déterminant : *« plus il est élevé, plus le temps de passage est court »*.

Les études mettent en évidence deux sources d'allongement des temps de passage : la réalisation d'un examen complémentaire et la recherche d'un lit d'hospitalisation le matin.

En comparant diverses organisations, la MEAH constate que les urgentistes peuvent améliorer la gestion des flux en mettant en place des circuits différents selon l'état des patients, en anticipant certaines prises en charge, en améliorant leur relation avec les services disposant de plateaux techniques (biologie, imagerie) et en se dotant de tableaux de bord. Elle a élaboré un recueil des bonnes pratiques constatées dans les services, des recommandations ainsi que des guides méthodologiques permettant à chacun de mener une réflexion sur son organisation. Des résultats significatifs ont déjà été obtenus dans plusieurs établissements.

Les chambres régionales des comptes ont observé des difficultés dans la gestion des lits destinés à la surveillance des patients. Dans près de la moitié des établissements contrôlés, des problèmes relatifs à ces lits sont relevés, soit parce que le service ne les a pas mis en place, soit parce qu'ils ne sont pas implantés à proximité des urgences, soit parce qu'ils ne fonctionnent pas en continu, ou encore parce qu'ils ont une durée moyenne d'occupation supérieure à celle prévue par les textes, c'est-à-dire 24 heures.

101) MEAH : Temps d'attente aux urgences. Rapport de synthèse, mai 2005, complété par un nouveau rapport intermédiaire de septembre 2006.

3 - La gestion de la sortie des patients

Le manque de lits d'aval est souvent mis en avant pour expliquer l'engorgement chronique des urgences. La réalité est plus nuancée : ce manque de fluidité résulte le plus souvent d'un excessif cloisonnement des services et de l'absence de concertation et de consensus au sein des établissements sur le nombre de lits devant être réservés aux urgences en priorité sur les hospitalisations programmées. Les constats faits par la MEAH montrent que « ni un nombre élevé de lits dans un établissement, ni leur disponibilité ne sont liés à des délais d'hospitalisation courts ; que les services qui présentent des écarts importants de taux d'occupation annuels sont ceux dont le délai d'hospitalisation est le plus long ; que plus les lits d'un établissement sont spécialisés, plus les délais d'hospitalisation sont longs ; enfin, paradoxalement, que le flux des patients hospitalisés depuis les urgences est moins irrégulier que le flux des patients hospitalisés directement dans les services ».

L'ARH d'Ile-de-France constate en 2005 que 30 % seulement des structures autorisées ont une gestion des lits performante et que 49 % ont formalisé une charte avec les services d'accueil. Elle conclut que « *sur les trois dernières années, le problème de la gestion de l'aval des urgences n'évolue pas et est insuffisamment pris en compte* ».

4 - L'adaptation des effectifs

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont mis en évidence que l'encombrement des services d'urgence n'est ni permanent, ni général mais qu'il a un caractère périodique et localisé. L'analyse des flux journaliers en fournit une illustration. Ainsi, le plus souvent, on observe une plus grande affluence le lundi matin et dans les tranches horaires de 9 h-12 h et 16 h 30-20 h. Un réexamen systématique des moyens affectés le jour et la nuit permettrait de mieux adapter la présence des personnels aux flux des patients. L'ensemble de l'établissement doit s'engager dans la recherche de solutions partagées.

Pour les services à faible activité, seule une mutualisation des moyens entre les différents services de l'hôpital peut permettre d'organiser la présence continue d'un personnel qualifié.

C - Réduire les disparités entre les établissements

a) Les différences de taux d'hospitalisation ne sont pas justifiées

D'après les données fournies par la DHOS et relatives à 407 établissements de santé publics en 2005, le taux des patients hospitalisés après leur passage aux urgences varie selon les établissements : 108 d'entre eux ont un taux d'hospitalisation supérieur à 30 % parmi lesquels 50 ont un taux supérieur à 35 % et 14 un taux supérieur à 40 %. Ce constat ne fait l'objet d'aucune analyse par la DHOS ou par les établissements. Les ARH ne paraissent pas plus en mesure d'expliquer l'origine de ces différences, à l'exception de celle du Nord Pas de Calais qui a réalisé une étude spécifique pour comprendre les facteurs à l'origine des taux d'hospitalisation élevés de sa région. Selon cette étude, la lourdeur des pathologies constatées, le poids de la précarité et l'insuffisance de prévention en amont expliquent cette situation.

La surveillance de ce taux d'hospitalisation doit pourtant être considérée comme un élément du pilotage global des établissements de santé par les ARH.

b) - Les écarts de coût entre les établissements ne sont pas liés à leur activité.

La DHOS travaille à partir des « retraitements comptables »[102] pour se constituer une base de données sur l'activité des services d'urgence et évaluer leurs coûts. Les données fournies à la Cour pour 2004 font apparaître des coûts moyens par passage très disparates. Ainsi dix établissements présentent un coût moyen inférieur à 100 € et douze un coût supérieur à 300 €. L'écart entre l'établissement le moins cher et le plus cher est de 1 à 13.

Si l'on analyse les 30 CHU, dont on peut considérer qu'ils constituent une catégorie plus homogène, la moyenne du coût par passage est de 262,86 €. Les disparités sont moins fortes : elles varient de 1 à 3 entre le moins cher (176,7 €) et le plus cher (573,09 €). Un classement des établissements en fonction du nombre de leurs passages montre que ces différences ne sont pas liées à leur activité.

102) Méthode qui consiste à isoler à partir des dépenses tirées des comptes administratifs des hôpitaux les charges liées à une activité, en l'occurrence ici celle des urgences.

Il est vrai qu'on ne peut tirer de ces chiffres de conclusions définitives. Un travail d'analyse plus fin de ces données reste à faire afin de comprendre les raisons des écarts constatés, qui peuvent être dus à des modalités d'imputations comptables différentes ou à des modes d'organisation moins efficaces.

c) - Les règles de facturation entre le secteur public et le secteur privé doivent être harmonisées.

Il n'existe à ce jour aucun texte réglementaire fixant les règles applicables au tarif dénommé accueil et traitement des urgences (ATU) et donc à la participation de l'assuré qui devrait l'acquitter.

Aujourd'hui encore, les hôpitaux ne procédant pas à la facturation individuelle contrairement aux cliniques, l'ATU n'est pas facturé au patient venant aux urgences et ne supporte donc pas le ticket modérateur. Cette distorsion de traitement n'est pas justifiée.

D - Mieux connaître et maîtriser les coûts

L'objectif de la tarification à l'activité (T2A) est de favoriser une plus grande efficience de l'activité hospitalière et une meilleure connaissance des coûts[103]. La complexité du modèle tarifaire retenu pour les urgences ne facilite pas sa réalisation.

1 - La complexité du système tarifaire

Les recettes des services d'urgence (hors SAMU et SMUR) proviennent de quatre sources différentes : une dotation annuelle dont le montant forfaitaire est fixé en fonction de seuils de fréquentation, dénommée forfait annuel pour l'activité d'accueil et de traitement des urgences (FAU), destinée à rémunérer les dépenses de personnel et les charges de la structure ; un tarif par passage appelé ATU (accueil et traitement des urgences) ; une facturation complémentaire des actes médico-techniques (analyses de sang, radios, scanner ou IRM) ; enfin, le tarif forfaitaire par pathologie (GHS)[104] est appliqué au cas où les patients sont hospitalisés à la suite de leur passage dans le service d'urgence.

103) Rapport annuel de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2006 et rapport de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) publié en juillet 2006

104) Les séjours hospitaliers sont classés par groupes homogènes de malades (GHM) auxquels correspondent des tarifs dénommés groupes homogènes de séjours (GHS).

La Cour s'interroge sur la justification de l'ATU puisque le montant du forfait annuel versé aux établissements de santé est modulé en fonction des passages aux urgences.

Par ailleurs, les SAMU et les SMUR sont financés dans le cadre des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC). Cette particularité ne paraît pas justifiée par des contraintes particulières, mais plus par des considérations d'opportunité. Il serait, en effet, possible de calculer un coût standardisé à partir de seuils d'activité et des moyens nécessaires à la régulation, comme cela a été fait pour les services d'urgence et d'en déduire un tarif forfaitaire pour l'intervention de ces services. La DHOS, dans sa réponse au rapport de la Cour sur la T2A[105], convient que « l'activité des SMUR est en effet plus facilement objectivable que celle des SAMU » et précise que le financement de ces structures fait l'objet d'un groupe de travail qui pourrait conduire à la création d'un tarif particulier.

Enfin une partie des charges liée au passage par les urgences d'un malade hospitalisé est valorisée dans le GHS : ce système est totalement opaque pour les établissements qui ne connaissent pas le détail des bases du calcul effectué par la DHOS.

La complexité du système tarifaire et l'éclatement du paiement des urgences entre plusieurs modalités de prise en charge sans relation entre elles ne facilite ni la maîtrise par les établissements ni la connaissance a postériori des coûts réels.

2 - Un dispositif incitatif à la multiplication des actes

Le dispositif tarifaire, de l'avis même de la DHOS, *« incite au volume »*. La modulation du FAU à partir du nombre des ATU décomptés par les services d'urgence ne peut qu'inciter ces derniers à développer leur activité, plutôt qu'à promouvoir la recherche de solutions visant à diminuer leur flux. Ceci apparaît contradictoire avec l'objectif de développement de la permanence des soins et de désengorgement des services d'urgence.

Plusieurs études montrent que les suites nécessitées par les soins rendus aux urgences sont parfois gérées par les services de consultations externes, alors que, dans d'autres établissements, elles donnent lieu à des « reconvocations » au sein même des services d'urgence. Le service médical de l'assurance maladie de l'Ile-de-France, comme l'URCAM de

105) Annexe au rapport d'information Assemblée nationale n° 3265 – 12 juillet 2006– La réforme de la tarification des établissements publics de santé

Midi Pyrénées[106] ont observé un volume parfois important d'activité déclarée correspondant aux visites de patients convoqués pour des soins à distance de leur prise en charge initiale**.** Les CRC, comme la DREES ont également constaté que ces soins de suite peuvent constituer une part non négligeable de l'activité totale du service d'urgence.

Un rappel à l'ensemble des acteurs des règles de facturation applicables en fonction non pas du service d'accueil mais de l'activité exercée est nécessaire pour faire cesser de telles dérives.

3 - Une méconnaissance relative du coût global du dispositif

La connaissance du coût des urgences est une difficulté à laquelle les CRC comme la Cour se sont heurtées dans le cadre de leur enquête. Ce manque de lisibilité a des conséquences importantes, tant au niveau des établissements qu'au niveau national, car il ne permet pas aux pouvoirs publics, ni aux ARH de faire des choix éclairés.

a) Le coût des services d'urgence hospitaliers publics

Le coût des services d'urgence est calculé à partir des données issues des « retraitements comptables ».Toutefois ces retraitements ne permettent pas d'identifier l'ensemble des dépenses relatives à l'activité d'urgence. Par ailleurs, les analyses effectuées par les CRC mettent en évidence la difficulté des établissements à faire le lien entre leurs dépenses constatées et leurs recettes tirées de l'activité, du fait de l'éclatement du dispositif tarifaire et de l'insuffisance de la comptabilité analytique. Il est donc difficile de dire si le système de tarification retenu couvre bien, sans excédent ni insuffisance, le coût de fonctionnement des services d'urgence.

Le coût de la prise en charge des urgences estimé par la DHOS s'élève à près de 3,1 Md€ en 2004 pour les seuls services d'urgence publics. Il se décompose en 2,3 Md€ pour les services d'accueil et de traitement des urgences, 171 M€ pour les SAMU et 530 M€ pour les SMUR terrestres et héliportés. Pour les SMUR, ce montant n'inclut pas le coût des transports secondaires. Rapporté aux 14,6 millions de passages déclarés, ce coût global correspond à un coût moyen par passage d'environ 223 €.

106) URCAM Midi Pyrénées 2004 : étude sur le contrôle des facturations dans les services d'urgence de soins privés.

L'activité d'urgence, comprenant les lits de surveillance pour les patients hospitalisés moins de 24 heures, représente plus de 12 % des dépenses liées au court séjour des établissements publics, (hospitalisation à domicile comprise), dont le montant est de 26,7 Md€.

b) Le coût des services d'urgence des cliniques

La CNAMTS évalue pour le seul régime général à près de 125 M€ en 2004, soit 1 % de l'ONDAM des cliniques, les dépenses liées à leur activité d'urgence : 46,7 M€ pour les FAU, 19,4 M€ pour les ATU, 56 M€ pour les honoraires des médecins et 2,58 M€ pour les forfaits de petit matériel (FFM).

c) Le coût de la PDS

Le coût de la PDS est évalué par la CNAMTS à 320 M€ pour un peu moins de six millions d'actes, ce qui porte à 48 € le coût moyen de l'acte facturé dans ce cadre. Ce montant est un montant par défaut, car il n'inclut pas les coûts couverts par d'autres sources de financement (ex : fonds d'aide à la qualité des soins de ville, apport des collectivités locales).

La Cour partage les critiques de l'IGAS et de l'IGA sur le nouveau dispositif financier de la PDS[107]:

- lourdeur des procédures et de la gestion des dispositifs du fait du maintien des diverses sources de financement qui existaient antérieurement (environ 20 M€) ;

- triplement du barème des astreintes, sans diminution du nombre des secteurs de garde arrêté en 2003, contrairement à l'objectif fixé par la CNAMTS. Selon le rapport IGAS/ IGA (p. 27) « le coût total de la PDS, que l'on peut estimer à 320 M€ pour un peu moins de six millions d'actes en 2005, pourrait atteindre, voire dépasser, les 400 M€ en 2006 à activité inchangée ». Ce chiffre n'a pas été contesté par la CNAMTS.

- coût élevé de la PDS en seconde partie de nuit (minuit /8 heures). Si les données fournies par la CNAMTS[108] pour les deux premiers mois de 2006 ne permettent pas de faire le lien entre l'astreinte payée et le jour où l'acte a été effectué et donc de calculer un coût moyen par acte réalisé,

108) IGAS/IGA : Evaluation du nouveau dispositif de permanence des soins en médecine ambulatoire. Mars 2006.

108 CNAMTS/DES/DEPAS : nombre d'actes payés par le régime général en janvier et février 2006.

elles confirment que le nombre d'actes effectués par astreinte de nuit profonde est faible : il est de 2,9 en moyenne en France entière, mais il s'échelonne de 0,09 dans l'Ain à 10,9 dans la Loire. Il suscite des interrogations sur la justification d'astreindre, à domicile, pour un coût relativement élevé, des médecins rarement sollicités.

La Cour estime que la possibilité donnée aux préfets de privilégier le recours aux moyens de l'hôpital, à partir de minuit, est une solution réaliste, qui doit être rapidement mise en œuvre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La France a construit progressivement depuis 1996 un système de prise en charge des urgences médicales reposant sur les établissements de santé. Les services d'urgence bénéficient en 2006 d'une bonne image auprès de la population. La formation des équipes chargées d'accueillir les patients, l'augmentation des effectifs, l'amélioration des locaux et de la régulation médicale téléphonique ont largement contribué à cette réputation.

Toutefois ce dispositif, trop centré sur l'hôpital, n'assure pas seulement la prise en charge des urgences vitales, mais répond de plus en plus à une demande de soins non programmés qui pourraient être assurés par d'autres services hospitaliers ou par la médecine de ville.

La Cour a constaté que les ajustements successifs apportés par les pouvoirs publics n'étaient pas encore à la hauteur des ambitions affichées, notamment par la circulaire du 16 avril 2003 qui, jusqu'à la parution des décrets du 22 mai 2006, constituait le texte de référence, y compris pour l'élaboration des schémas régionaux d'organisation sanitaire de troisième génération (2006-2010).

Les principales faiblesses relevées par la Cour sont les suivantes : absence d'un pilotage régional cohérent et opérationnel du système ; déficience des systèmes d'information ; insuffisance de l'articulation entre la médecine de ville et l'hôpital ; hétérogénéité de l'organisation des services, des pratiques et disparités des coûts ; manque de communication et d'éducation du grand public lui permettant une bonne orientation dans le système.

La Cour estime que l'amélioration de l'efficacité du dispositif dépend moins aujourd'hui de nouveaux moyens financiers que de mesures relatives à l'orientation des patients, à l'organisation des services et à la coordination de l'activité hospitalière avec celle de la médecine de ville.

Pour garantir une égalité de traitement de la population deux conditions doivent être réunies. La première est d'améliorer l'efficacité du maillage territorial actuel en faisant appel à l'ensemble des acteurs et en confiant la responsabilité de son organisation aux missions régionales de santé. La seconde est d'assurer une organisation performante des urgences vitales et des filières adaptées à la prise en charge de certaines populations, comme les personnes âgées. Les décrets du 22 mai 2006 énoncent les bases de cette organisation, qui doit reposer sur des réseaux de prise en charge des urgences.

Toutefois le pilotage du dispositif au niveau régional ne peut progresser sans la mise en place rapide d'un système d'information fiable et partagé qui permette de connaître de manière instantanée les ressources disponibles en lits et en compétences médicales. Les progrès réalisés dans ce domaine doivent être accentués. Des indicateurs permettant d'évaluer la qualité des prises en charge aux urgences doivent être définis et une analyse des disparités dans les coûts doit être menée afin d'en connaître les causes, et de prendre les mesures nécessaires pour le cas échéant les réduire. Ces outils sont indispensables aux agences régionales de l'hospitalisation et leur absence risque d'avoir des conséquences financières non négligeables dans la mesure où elle pourrait conduire soit à satisfaire à des demandes de moyens supplémentaires non justifiés, soit à maintenir des organisations n'offrant pas les garanties de qualité et de sécurité que la population est en droit d'attendre.

Sur le plan opérationnel, la Cour préconise trois axes d'amélioration : encourager les hôpitaux à travailler sur l'organisation interne de leurs services, la connaissance précise de leur activité et de leur coût ; entreprendre des actions de communication et d'éducation du grand public pour promouvoir le bon usage de la régulation téléphonique et la connaissance des différentes possibilités offertes en dehors de l'hôpital ; enfin simplifier les règles de financement et clarifier les modalités de facturation afin de faire cesser les pratiques déviantes.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

Le pilotage des urgences

*La Cour souligne **l'absence d'un pilotage régional cohérent et opérationnel du système**. Il convient de préciser que l'organisation des urgences hospitalières, pré hospitalières et des soins non programmés relève de deux systèmes différents, l'un relevant de la médecine libérale, dont l'organisation est placée sous l'autorité du préfet, l'autre de la médecine hospitalière, relevant de la compétence des Agences Régionales de l'Hospitalisation. Les deux systèmes relèvent en outre de modalités de financement distinctes, l'ONDAM pour la médecine de ville, et l'ONDAM hospitalier.*

Des mesures visant à améliorer l'interface entre les deux systèmes ont été proposées par la DHOS, prenant acte de cette difficulté structurelle.

Aussi, afin de conforter la place des Missions Régionales de Santé (MRS), le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2007 leur donne une compétence renforcée en matière d'organisation de la permanence des soins. En effet, afin d'assurer la cohérence d'organisation entre médecine de ville et médecine hospitalière, elles seront chargées, d'une part, de la gestion à l'échelon local des crédits du fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins, qui doit notamment financer, notamment les maisons médicales de garde (MMG), et ceci de manière pluriannuelle. A cet effet, les MRS sont également chargées de faire des propositions sur l'organisation de la permanence des soins.

Enfin, dans un autre domaine, les MRS reçoivent obligation de mettre en œuvre chaque année un programme de gestion du risque portant sur les prescriptions hospitalières en ville, poste très dynamique d'évolution de la dépense d'assurance maladie.

L'orientation des patients et la coordination entre les services d'urgence et la permanence des soins libérale

*La Cour estime d'autre part que l'efficacité du dispositif dépend moins de nouveaux moyens financiers pour les services d'urgence, le plan urgence ayant largement contribué à renforcer les moyens de ces services, que de **mesures relatives à l'orientation des patients, et à la coordination de l'activité hospitalière avec celle de la médecine de ville**.*

Concernant l'optimisation de l'orientation des patients en amont des structures d'urgence hospitalières, au delà des éléments déjà cités dans le rapport, il convient de mettre l'accent sur les points suivants :

- Afin d'améliorer la lisibilité du système pour les usagers, une campagne d'information et de communication sur le « bon usage du 15 » est en cours de préparation et sera lancée à la fin de premier trimestre 2007.

*- Parallèlement, **un renfort du nombre de permanenciers auxiliaires de régulation médicale** (PARM) au sein des SAMU a été annoncé par le ministre en mai 2006. Une évaluation en cours du plan urgence à mi parcours, réalisée dans l'ensemble des régions par le Dr Jean-Yves Grall, conseiller général des établissements de santé, permettra de mesurer à la fois l'effet des précédentes mesures et les besoins restants, résultant notamment de la progression du nombres d'appels aux SAMU, compte tenu des évolutions de la permanence des soins ambulatoires. Les crédits seront affectés en conséquence.*

La Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) prend acte des recommandations de la Cour qui incite à regrouper les régulations libérales et hospitalières au sein des SAMU centre 15. La DHOS estime en effet que ces regroupements présentent de nombreux avantages aussi bien pour l'usager qu'en ce qui concerne l'efficacité et l'optimisation du fonctionnement, et notamment pour la mutualisation des effectifs de PARM.

- Pour garantir une meilleure réponse aux demandes de soins non programmés des usagers à des périodes où l'accès à un médecin généraliste pose encore des difficultés dans certains départements, un décret relatif à l'organisation de la permanence des soins ambulatoire, examiné le 22 novembre par le Conseil d'Etat est en cours de publication. Ce décret permet de donner aux préfets une plus grande souplesse dans l'organisation de la permanence des soins, en y incluant si nécessaire le samedi après-midi et les différents ponts, notamment celui de l'Ascension.

Il est d'autre part possible d'étendre la participation des médecins libéraux à la régulation au sein du SAMU au-delà des horaires de permanence des soins.

Enfin, le projet de décret intègre également des modifications quant à la composition du CODAMUPS, en y associant des représentants des pharmaciens d'officine et des urgentistes des établissements privés. Ceci doit permettre d'améliorer l'articulation de la permanence des soins avec l'ensemble des acteurs du système de soins.

- Ainsi qu'il l'a déjà été évoqué, les préconisations du rapport du Dr J.Y Grall sur les MMG seront prises en compte. Afin de garantir la pertinence de leur implantation et la pluriannualité de leur financement par le FIQCS, une circulaire est en cours de finalisation par la DHOS. Elle précisera les conditions d'implantation, sous la responsabilité du préfet, en lien avec le Comité Départemental de l'Aide Médicale Urgente, de la Permanence des Soins et des Transports Sanitaires (CODAMUPS-TS), et les propositions de la MRS.

Le réseau des urgences

Le maillage du territoire est renforcé, dans les zones isolées, par le dispositif de médecins correspondants du SAMU, qui permet d'assurer un relais pour la prise en charge de l'urgence vitale en attendant l'arrivée d'un SMUR.

D'autre part, concernant la prise en charge des patients qui se présentent aux urgences, il convient de souligner que les décrets n°2006-576 et 2006-577 du 22 mai 2006 relatifs à la médecine d'urgence font du ***réseau des urgences*** *l'élément central de l'organisation territoriale de la prise en charge des urgences. Ce réseau permet à la fois d'organiser les flux de patients en proximité, et également d'assurer le recours vers des plateaux techniques adaptés dans le cadre de la gradation des soins à l'échelle régionale. Une circulaire est en cours de finalisation sur ce sujet.*

Les filières gériatriques

En outre, la mise en place de ***filières gériatriques*** *est une priorité des pouvoirs publics, qui se sont attachés depuis plusieurs années à assurer leur développement. En effet, la filière de soins gériatriques répond à l'exigence d'une prise en charge spécifique pour les personnes âgées, du fait de leur polypathologie et des risques de dépendance et de décompensation. Cette prise en charge doit être assurée par des équipes pluridisciplinaires formées à la gériatrie.*

La circulaire du 18 mars 2002 a initié cette politique autour de trois axes : le renforcement de l'accès à des soins de proximité, le développement des courts séjours gériatriques et des filières d'admissions courtes, l'organisation de l'aval de l'hospitalisation de courte durée (soins de suite et de réadaptation, hospitalisation à domicile). Le volet gériatrique du plan urgences a permis de renforcer le potentiel de lits de court séjour gériatrique et de renforcer la compétence gériatrique. En effet, 207 services de courts séjours gériatriques sont recensés au 31 décembre 2005, correspondant à 5063 lits ainsi que 134 équipes mobiles de gériatrie. 76 établissements disposent à la fois d'un service de court séjour gériatrique et d'une équipe mobile.

Le Plan Solidarité Grand Age (PSGA) 2007-2011 annoncé en juin 2006 a confirmé cette politique. Le PSGA prévoit l'adaptation de l'hôpital aux personnes âgées et dans ce cadre la mise en place, sur chaque territoire d'une filière gériatrique disposant de personnel formé à la prise en charge de patients âgés et comprenant notamment un court séjour gériatrique.

La mise en œuvre des SROS III concourra à la réalisation de cette politique. La majorité des volets des SROS III consacrés aux personnes âgées retiennent en effet la constitution de filières gériatriques complètes en affirmant la place centrale qu'y tiendra le court séjour gériatrique, à partir duquel pourra essaimer la compétence gériatrique tant sous la forme d'équipes mobiles que de consultations avancées, afin notamment de favoriser la continuité des prises en charge entre le sanitaire et le médico-social.

Une grande disparité d'organisations au sein des établissements de santé

Lors de la conférence de presse donnée le 23 mai 2006 à l'occasion de la publication des décrets urgences, le ministre a invité les établissements à travailler sur l'organisation interne de leurs services, dans l'esprit des travaux engagés par la MEAH auprès d'une centaine d'établissements.

D'autre part, en réponse aux remarques de la Cour page 20, une attention particulière a été portée aux structures d'urgence dont l'activité est modérée, c'est-à-dire inférieure à 8000 passages annuels, conformément à l'arrêté du 12 juillet 2006. Le décret du 22 mai 2006 préconise en effet que soit mise en place une fédération médicale inter hospitalière avec une structure dont l'activité est plus importante, afin de favoriser la mutualisation des pratiques et des temps médicaux. Il est en outre recommandé de mutualiser les équipes de la structure des urgences et celles du SMUR, notamment la nuit, le relais étant assuré par des médecins de l'établissement si l'activité aux urgences le nécessite.

De plus, une étude a été confiée au Dr Mardegan afin de mettre en place des indicateurs permettant de mesurer l'impact du plan urgence, en termes de qualité du service rendu à l'usager et en termes d'optimisation de l'organisation des équipes médicales et soignantes. Le choix des indicateurs doit être validé par un comité technique de pilotage le 1er février 2007, sur la base d'une revue de la littérature et de nombreux entretiens réalisés avec les professionnels des urgences au cours de l'automne 2006.

Parallèlement, et dans le cadre du réseau, la qualité des organisations mises en place dans ce cadre fera l'objet d'un suivi régulier grâce aux fiches de dysfonctionnements qui s'inscrivent dans le suivi global de l'amélioration de la qualité et de la gestion des risques.

Les outils sont en cours de développement afin d'améliorer la performance des systèmes d'information, et notamment la mise en place du répertoire opérationnel des ressources, prévu dans les décrets relatifs à la médecine d'urgence du 22 mai 2006. Il convient sur ce point de préciser que les recueils chronologiques seront généralisés grâce à l'informatisation des structures des urgences, qui doit être opérationnelle pour l'ensemble des structures en 2008.

La simplification des règles de financement et la clarification des modalités de facturation afin de faire cesser les pratiques déviantes

La Cour s'interroge sur l'existence d'un ATU, qui valorisant le passage est très incitatif au développement de l'activité.

La Cour des Comptes estime en effet que la complexité du modèle tarifaire ne facilite pas la réalisation de l'objectif d'amélioration de l'efficience et de meilleure connaissance des coûts. Or, simplifier le modèle reviendrait à renoncer à l'un ou l'autre des objectifs qui le sous-tendent.

Ainsi, les modalités de financement doivent :

- *être adaptées à tous les établissements, qu'ils aient une activité très importante ou très peu d'activité,*
- *être équitables, c'est à dire tenir compte des volumes mais aussi de l'obligation de permanence*
- *suivre au plus près les variations d'activité,*
- *être communes à l'ensemble des deux secteurs*
- *préserver un accès aux soins identique dans chaque établissement.*

Pour être plus précis, plusieurs éléments ont guidé les choix :

a) Le financement des services d'urgences

Le modèle combine un forfait annuel et un tarif par passage, ces deux éléments de rémunération ayant vocation à couvrir l'ensemble des charges, fixes et variables, du service d'urgence. Par ailleurs, la consommation d'actes médico-techniques donne lieu à facturation

Il fallait s'assurer que tous les services autorisés, quelle que soit leur activité avaient les moyens de fonctionner, et donc d'assurer la permanence. La nécessité d'un forfait de base (FAU) était claire. Dans la mesure où, pour tous les motifs cités dans les rapports et en particulier celui de l'incitatif au volume, il n'était pas souhaitable de trop valoriser l'ATU, il a été décidé de faire porter par le FAU la majeure partie du financement des moyens mis en place, et dans ce cadre, de le moduler par palier en fonction de l'activité développée.

Dans le même objectif, compte tenu de la difficulté à s'assurer du caractère programmé ou non d'une hospitalisation, et afin d'éviter des comportements visant à faire des urgences le passage obligé avant hospitalisation, l'ATU n'est pas facturé lorsque le malade est hospitalisé.

b) Le financement des SAMU et SMUR

Il a été décidé, dans un premier temps de financer ces dépenses sur la base des coûts observés dans le cadre des MIGAC, et secondairement, comme pour chaque item constituant les MIG, de se doter d'indicateurs permettant un financement en rapport avec l'activité. Deux sujets donc dans cette réflexion sur le modèle : le maintien de tout ou partie des financements dans les MIG et les montants attribués à chacune des parties de ce modèle.

Une réflexion a été engagée au sein de la MT2A et de la DHOS pour forfaitiser l'activité de SMUR terrestre (ce forfait pouvant rester en MIGAC ou sortir des MIGAC, en étant géré comme le forfait urgences). Cette option paraît possible pour une activité de ce type, bien cadrée dans ses missions, et faisant l'objet de normes de fonctionnement publiées. L'axe le plus robuste paraît être la corrélation existant entre le nombre de lignes de garde et le nombre de sorties.

Le modèle de financement proposé pourrait ainsi associer :

- *un forfait de base jusqu'à X sorties, correspondant au financement d'1 ligne de garde,*
- *une incrémentation du forfait en fonction du nombre de sorties : 0,5 ligne de garde financée supplémentaire pour Y sorties supplémentaires ;*
- *à cela, s'ajouterait un tarif à la sortie, calculé au coût marginal, pour couvrir les frais variables (essence, médicaments…).*

Mais comme le fait remarquer la Cour sur le précédent chapitre du financement des urgences, plusieurs questions sont à résoudre :

Faut-il raisonner en sorties primaires ou en sorties totales ? Faut-il neutraliser les transports intra-hospitaliers ?

L'attribution d'un forfait fonction du nombre de sortie (effet seuil) avec ou sans tarif "à la sortie" même au coût marginal, ne risque-t-il pas « d'inciter à la sortie » par SMUR lorsqu'un autre mode de transport est possible, et de contrevenir aux efforts d'une bonne régulation des appels ?

Des correctifs pourraient être apportés, en analysant certains taux pour chaque site : nombre de sorties/habitants sur la zone d'attraction (dont la définition reste parfois délicate cependant), nombre de patients hospitalisés après SMUR/nombre de sorties, nombre de demi-heures/sortie, nombre de sorties/nombre d'affaires traitées par le SAMU. Ces ratios permettraient d'évaluer ex post si le nombre de sorties observé est cohérent. Un site s'écartant des taux moyens nationaux pourrait voir son forfait évoluer à la baisse éventuellement, mais on voit bien que là, le modèle se complexifie …

Un dispositif tarifaire incitatif à la multiplication des actes

Par construction, un modèle de financement fondé sur l'activité comporte un risque d'incitation au développement de celle-ci. C'est la raison pour laquelle, outre le dispositif de régulation prix volume mis en place en même temps que la réforme du financement, il a été instauré un système ce contrôle destiné à identifier et corriger les éventuelles dérives En outre, le caractère mixte du mode de financement tel que décrit ci-dessus atténue le risque évoqué. Il convient par ailleurs de préciser que la « re convocation » d'un patient à la suite d'un passage aux urgences, exemple cité par la Cour et dont il faut préciser qu'il ne représente que 5% des passages aux urgences, ne saurait donner lieu à paiement d'un ATU : ce forfait ne peut être facturé que dans le cas où des soins non programmés sont délivrés au patient, or des soins dispensés à la suite d'une re convocation du patient dans le service d'urgence sont par définition programmés. Si des pratiques contraires à cette règle sont constatées à l'occasion des contrôles, ceux-ci permettront d'apporter les corrections nécessaires.

Une distorsion de traitement non justifiée entre le secteur public et le secteur privé au regard du de la participation de l'assuré

Il résulte de la réforme du financement des activités qu'à l'hôpital le patient acquitte le ticket modérateur sur les actes mais pas sur le forfait ATU. Dans les établissements antérieurement financés par dotation globale, les charges liées aux passages aux urgences étaient jusqu'au 1er janvier 2005 couvertes par la dotation globale et les tarifs journaliers de prestations servant de base au calcul de la participation des assurés. Avec la mise en œuvre de la T2A, les passages aux urgences non suivis d'hospitalisation en MCO dans l'établissement, donnent lieu à facturation d'un ATU pour la part prise en charge par l'assurance maladie (à hauteur de la fraction du tarif et du taux de conversion, le reste étant couvert par la dotation annuelle complémentaire, la DAC).

En revanche, dans l'attente d'une réforme du ticket modérateur afin qu'il n'y ait pas un transfert de charges des assurés vers l'assurance maladie du fait de la réduction du périmètre des charges couvertes par les groupes homogènes de séjour (GHS) par rapport aux TJP la participation de l'assuré, lorsqu'elle existe, reste, quant à elle, pour toutes les activités, comprise dans les recettes de ticket modérateur perçues à l'occasion des séjours. C'est le cas notamment de l'urgence : qu'il s'agisse du forfait annuel ou de l'ATU, le ticket modérateur est calculé en 2005 et 2006 sur le produit des tarifs journaliers de prestations par la durée de séjour. Dès lors, jusqu'à la réforme de la participation de l'assuré, aucun ticket modérateur calculé sur la base de la prestation ATU ne doit être facturé aux patients pris en charge dans les établissements antérieurement sous DG.

Cette situation induite par les dispositions transitoires d'application de la tarification à l'activité, ne pourra être corrigée que quand la réforme du ticket modérateur permettra de calculer la part exacte de l'assurance maladie et du patient pour chaque prestation. Ce n'est qu'à cette condition que pourra être mise en œuvre la facturation directe.

Dans les cliniques, l'ATU était déjà avant la mise en place de la T2A, une prestation qui faisait l'objet d'une participation de l'assuré.

Le coût des services d'urgences est relativement mal connu

Le relevé de conclusions mentionne néanmoins les sources d'informations dont dispose la DHOS, à savoir les « retraitements comptables » qui permettent pour l'ensemble des établissements antérieurement sous dotation globale d'isoler les charges imputables aux urgences (section d'imputation 1C) d'une part, et aux SAMU et SMUR d'autre part. Cette distinction analytique se justifie par le fait que les activités concernées sont elles-mêmes distinctes sur le plan de l'organisation et relèvent de modes de financement différents ; elle n'empêche aucunement d'avoir une vue exhaustive des coûts afférents.

Il convient également de mentionner les travaux du « groupe pour l'amélioration de la comptabilité analytique hospitalière » (GACAH) à partir desquels sont calculés les coûts unitaires des passages aux urgences, des interventions du SMUR et des affaires traitées par le SAMU.

La politique des soins palliatifs

PRESENTATION

L'Organisation mondiale de la santé définit les soins palliatifs comme des « soins actifs et complets donnés aux malades dont l'affection ne répond plus au traitement curatif. La lutte contre la douleur et les autres symptômes, ainsi que la prise en considération des problèmes psychologiques, sociaux et spirituels sont primordiaux. Ils ne hâtent ni ne retardent le décès. Leur but est de préserver la meilleure qualité de vie possible jusqu'à la mort ».

Or, la fin de vie dans nos sociétés contemporaines, est aujourd'hui trop souvent réduite à une question de technique médicale et ses dimensions affectives et humaines tendent à être ignorées par les institutions. Ce déni conjugué au progrès de la médecine explique en grande partie pourquoi le développement des soins palliatifs a longtemps été relégué à l'arrière-plan.

La réflexion et le mouvement en faveur d'une introduction systématique de la composante palliative dans les systèmes de soins sont donc relativement récents. En France, l'essor des soins palliatifs est lié à un certain nombre d'initiatives individuelles qui sont apparues dans les années 70 et 80 dans les domaines du traitement des cancers terminaux et du SIDA.

Dans notre pays, les soins palliatifs ne sont devenus un droit et un objectif de politique nationale de santé publique que progressivement avec la circulaire Laroque du 26 août 1986, la loi du 9 juin 1999 visant à garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs et la loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie. Un plan triennal (1999-2001), puis un programme quadriennal (2002-2005), ont organisé leur développement.

L'examen de cette politique permet de mesurer l'impulsion qui a déjà été donnée au développement de l'offre de soins palliatifs et les limites qu'il rencontre encore.

I - Une politique hésitante

A - Une absence d'évaluation

1 - Un champ d'application incertain

Le champ d'application des soins palliatifs reste flou et imprécis.

Les définitions que l'on trouve dans les textes oscillent entre une approche qui limite les soins palliatifs à la phase terminale, un concept qui intègre les soins palliatifs dans un continuum de soins entre les différentes phases d'une maladie incurable (palliative active, qui vise encore à prolonger la survie, palliative symptomatique, qui a pour but d'aider le malade à vivre avec les symptômes de la maladie, et phase terminale) et des définitions intermédiaires incluant la phase terminale et une phase dite « avancée » en amont. La confusion est d'autant plus grande que la poursuite d'un traitement curatif n'est pas nécessairement un critère d'exclusion du champ palliatif, certains traitements (radiothérapies par exemple) étant poursuivis à des fins psychologiques ou de soulagement de la douleur.

Le moment à partir duquel devraient être mis en œuvre des soins palliatifs est variable selon les approches et diffère selon les pays. En outre, les pratiques sont peu normées et changent d'une structure à une autre. Enfin, le concept évolue avec les progrès de la médecine qui génèrent des phases de rémission et des phases palliatives « prolongées », inespérées il y a encore dix ans.

2 - Une prise de conscience récente

Le texte fondateur des soins palliatifs en France est la circulaire, dite « Laroque », du 26 août 1986 relative à l'organisation des soins et à l'accompagnement des malades en phase terminale. Cette circulaire précise les soins d'accompagnement, présente les modalités de leur organisation et crée des unités appropriées (unités de soins palliatifs).

Depuis, plusieurs textes de loi sont venus consolider cette prise de conscience récente. Il s'agit notamment :

- de la loi du 9 juin 1999 qui énonce un droit d'accès pour tous aux soins palliatifs, et de la loi du 4 mars 2002 qui inscrit ce droit dans les droits fondamentaux des malades,
- de la loi du 22 avril 2005 dite « loi Léonetti ». Ce texte, suite de la mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie créée juste après « l'affaire Humbert[109] », affirme le principe du droit, pour tout malade, à refuser tout traitement –y compris si cela risque d'entraîner la mort-, tout en lui garantissant l'accès à des soins palliatifs jusqu'à sa mort. Ce texte est important aussi pour ce qu'il ne dit pas : l'euthanasie n'est pas mentionnée, la mission ayant écarté l'idée de la dépénaliser, contrairement à la solution adoptée par les législations belge et néerlandaise.

3 - Un chiffrage des besoins difficile

L'appréhension des besoins en soins palliatifs est d'autant plus difficile que les définitions sont vagues. Les approches chiffrées sont restées très peu affinées dans le cadre du plan puis du programme de développement des soins palliatifs. Le programme 2002-2005 estime que le nombre de personnes qui ont besoin chaque année, en France, de soins palliatifs est de l'ordre de 150 000 à 200 000. Ce chiffrage repose notamment sur les travaux menés en 1999 par le Conseil économique et social[110] qui avait considéré que « les soins palliatifs concernent principalement les cancers, les troubles neurologiques dégénératifs tels que la sclérose en plaques, la maladie de Parkinson ou la sclérose latérale amyotrophique, le sida, la maladie d'Alzheimer soit approximativement 150 000 décès par an ». Or, le Conseil déplorait déjà « l'absence de données et d'études épidémiologiques fiables et cohérentes permettant une véritable évaluation des besoins en soins palliatifs et d'accompagnement ».

Tous les patients souffrant de maladies graves, évolutives et incurables, a fortiori toutes les fins de vie ne requièrent probablement pas des soins palliatifs et, le cas échéant, ces derniers ne doivent pas nécessairement être de même intensité. Mais en l'absence d'une connaissance plus fine des besoins, intégrant des études de typologies de patients et de soins, il est difficile d'éclairer l'action, de structurer l'offre et de projeter sa répartition géographique.

109) Du nom du jeune Vincent Humbert déterminé à mourir à la suite d'un accident de la route qui l'avait rendu tétraplégique et décédé en septembre 2003 avec l'aide de ses proches.

110) Avis du Conseil économique et social sur l'accompagnement des personnes en fin de vie, séance du 24 février 1999.

4 - Des outils de pilotage insuffisants

Un ensemble d'autres éléments nécessaires à l'évaluation font encore défaut : les référentiels ou cahiers des charges et la connaissance précise des coûts.

a) Des référentiels non encore finalisés

La circulaire du 19 février 2002 relative à l'organisation des soins palliatifs et de l'accompagnement précise les règles qualitatives de fonctionnement des différents types d'offres mais ces règles présentent la plupart du temps un caractère général. Les normes quantitatives et techniques restent très limitées et ne sont pas assorties de moyens de contrôle de leur application. De fait, on observe de grandes différences de qualité et de moyens entre les structures.

Aussi, dans de nombreux cas, les acteurs des soins palliatifs ressentent-ils le besoin d'une clarification des définitions et d'un référentiel. Or, en septembre 2006, les cahiers des charges ou référentiels pour les différents types d'offre en soins palliatifs (unités de soins palliatifs, lits identifiés, équipes mobiles, réseaux ville-hôpital) n'étaient pas encore finalisés. Leur publication, qui est attendue d'ici la fin de l'année, devrait permettre l'amorce d'un nouveau type de travaux sur l'offre de soins, à savoir des travaux d'ordre qualitatif.

b) Une méconnaissance des coûts

Les coûts des soins palliatifs sont très mal connus.

Avant l'introduction de la T2A en 2004, la plupart des séjours nécessitant des soins palliatifs n'étaient pas codés en tant que tels : on ne dispose donc que de peu de données pour les années 2003 et antérieures.

Depuis 2004, des progrès dans le codage ont été enregistrés avec la création du groupe homogène de malades (GHM) « soins palliatifs » auquel ont d'abord été associés deux tarifs forfaitaires ou groupes homogènes de séjours (GHS) avant qu'un troisième GHS ne soit créé pour ce même GHM en 2005.

En dépit de cette meilleure identification des soins palliatifs dispensés à l'hôpital, l'échelle nationale des coûts (ENC) ne fournit pas encore suffisamment d'éléments fiables et actuels (l'ENC utilisée en 2006 correspond aux données codées en 2003-2004).

B - Une politique de programmes spécifiques qui semble être remise en cause

Si un véritable effort a été entrepris en matière de soins palliatifs, notamment au travers des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) dits de 3ème génération qui doivent désormais comporter un volet obligatoire traitant de ce domaine[111], la politique de programmation s'appuyant sur des plans et programmes de développement semble aujourd'hui remise en cause.

1 - L'essoufflement du programme de développement

a) Le premier plan de développement 1999-2001

Un premier « plan triennal » de développement des soins palliatifs a été engagé entre 1999 et 2001, suite à la parution de la loi du 9 juin 1999.

Il visait à créer et à diffuser une culture de soins palliatifs à la fois chez les professionnels de santé et dans le public et à améliorer la capacité de réponse. Ses axes principaux étaient de recenser et de majorer l'offre de soins palliatifs, en réduisant les inégalités entre les régions, de développer la formation des professionnels et l'information du public, d'amorcer le développement de la prise en charge à domicile.

b) Le deuxième programme de développement 2002-2005

Si le premier plan triennal n'a fait l'objet que de quelques documents succincts, le deuxième « programme quadriennal » (2002-2005) a été plus précis et accompagné d'une circulaire du ministère de la santé du 19 février 2002, qui définit l'organisation des soins palliatifs, et de la mise en place d'un comité de suivi pour la durée de ce programme.

Ce programme s'articulait autour de trois axes : développer les soins palliatifs et l'accompagnement à domicile ou dans le lieu de vie habituel ; poursuivre le développement des soins palliatifs et de l'accompagnement dans les établissements de santé ; sensibiliser et informer l'ensemble du corps social.

111) Voir l'arrêté du 27 avril 2004 pris en application de l'article L. 6121-1 du code de la santé publique fixant la liste des matières devant figurer obligatoirement dans les schémas régionaux d'organisation sanitaire.

Une partie des mesures prévues était commune à ce programme et au programme relatif à la prise en charge de la douleur. C'était, notamment, le cas de l'engagement d'une réflexion sur la simplification de la prescription et la dispensation des médicaments opioïdes, du rapprochement avec les professionnels hospitaliers de lutte contre la douleur, en particulier au sein des équipes mobiles, du développement et du soutien du bénévolat et de l'accompagnement.

c) L'arrêt des plans et programmes

Depuis la fin du deuxième programme, aucun autre plan ou programme n'a été défini.

Le ministère de la santé a installé le 13 juillet 2006 un nouveau comité national de suivi du développement des soins palliatifs et de l'accompagnement de la fin de vie[112] qui a pour mission de proposer une politique nationale de développement des soins palliatifs, d'accompagner la mise en œuvre et le déploiement de cette politique, d'évaluer l'application des textes législatifs et réglementaires concernant les soins palliatifs et l'accompagnement de la fin de vie.

2 - Les financements

a) Les principaux financements prévus

En ce qui concerne les structures de soins palliatifs dans les établissements de santé, il avait été prévu dans le cadre du premier plan de développement (1999-2001), un financement de 57,93 M€ dégagé sur l'enveloppe hospitalière de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et consacré pour l'essentiel aux équipes mobiles et aux unités de soins palliatifs. A ce montant, s'était ajouté en 2002 lors du deuxième programme de développement (2002-2005), un financement de 11,43 M€ prélevé sur l'enveloppe hospitalière de l'ONDAM.

Depuis 2003, un financement spécifique des soins palliatifs dispensés dans les établissements hospitaliers est assuré dans le cadre du plan cancer 2003-2007. Il inclut les crédits destinés aux hôpitaux publics et aux cliniques, avec cependant des enveloppes inférieures à celles des années précédentes.

112) Comité créé par arrêté du 9 février 2006 et dont les membres ont été désignés par arrêté du 6 juin 2006.

Ressources dédiées aux structures de soins palliatifs pour les établissements de santé publics et privés

Programme national 2002-2005 et plan cancer (mesure 43) 2003-2007

2002	2003	2004	2005	2006	2007
11,43 M€	10 M€	11 M€	8,7 M€	8,7 M€	8,13 M€

Source : compte-rendu comité de suivi, ministère de la santé et des solidarités.

S'agissant des réseaux de soins palliatifs, leur financement a d'abord reposé sur les réseaux expérimentaux dits Soubie et le fonds d'aide à la qualité des soins en ville (FAQSV). A partir de 2002, la dotation nationale de développement des réseaux (DNDR) a permis d'ajouter à ces sources un financement nouveau et en forte progression.

En ce qui concerne les actions d'accompagnement, une enveloppe a été dégagée par la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) sur le fonds national d'action sanitaire et social (FNASS) pour des actions de formation de bénévoles et le volet social du développement des soins palliatifs à domicile.

b) La sous-consommation des crédits

Les financements disponibles sont loin d'avoir été intégralement consommés.

En ce qui concerne l'enveloppe de l'ONDAM, les ressources affectées de 1999 à 2002 par les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) aux soins palliatifs ont été inférieures aux montants qui leur avaient été réservés. Les chiffres témoignent d'une forte mobilisation en 1999, puis d'un essoufflement progressif. Le taux d'utilisation des enveloppes passe ainsi, en métropole, d'environ 95 % en 1999, à 87 % en 2000, 61 % en 2001 et 40 %[113] en 2002. Deux éléments ont pesé sur cette évolution. D'une part, les crédits après avoir été fléchés en 1999 et 2000, sont devenus fongibles en 2001 et 2002 : les ARH ont été de moins en moins contraintes dans leur programmation. D'autre part, le premier plan triennal est intervenu avant la plupart des autres grands plans et programmes de santé publique, favorisant ainsi, lors des premières années, la consommation des crédits prévus pour les soins palliatifs.

113) Pour 2002, ce pourcentage est calculé par rapport à l'enveloppe globale consacrée aux soins palliatifs et à la lutte contre la douleur.

De même, les crédits FNASS destinés au maintien à domicile dans le cadre des soins palliatifs, ont été très peu consommés (de l'ordre de quelques pourcent), ce qui a conduit la CNAMTS à élargir par une circulaire de février 2003 les conditions d'éligibilité des aides.

Force est donc de constater une sous-utilisation des crédits en raison de l'existence d'autres priorités et de la complexité des mécanismes de financement.

c) La difficile identification des financements

L'identification de l'ensemble des financements consacrés aux soins palliatifs est difficile. L'ensemble des données n'est pas centralisé. Par ailleurs, s'il est possible de retracer les montants délégués aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH), il est plus difficile, compte tenu des mécanismes de fongibilité, de connaître ce qui est réellement consacré aux soins palliatifs par les établissements. Ce travail est engagé mais n'est pas fini et constitue l'un des objectifs du comité national de suivi. Par ailleurs, la contractualisation entre les ARH et les établissements de santé qui est en cours de généralisation, devrait à l'avenir constituer une garantie pour que des crédits donnés pour les soins palliatifs ne soient pas utilisés à d'autres fins.

3 - L'intégration des soins palliatifs dans le plan cancer

Le financement des soins palliatifs est désormais prévu dans le cadre du plan cancer 2003-2007 (voir supra) : on peut ainsi dire que le plan cancer a « absorbé » le programme des soins palliatifs.

Ainsi, les mesures 42 et 43 du plan cancer reprennent certaines mesures du programme de développement des soins palliatifs. La mesure 42 prévoit d'accroître les possibilités pour les patients de bénéficier de soins de support, en particulier la prise en compte de la douleur et le soutien psychologique et social. Quant à la mesure 43, elle prévoit de soutenir le développement des soins palliatifs, qui sont à 80 % consacrés au cancer, dans le cadre du programme national de développement des soins palliatifs. Le premier objectif de cette mesure est ainsi de sensibiliser l'ensemble des soignants et médecins aux besoins et aux attentes particulières des patients en fin de vie. Le second objectif est d'augmenter de façon significative la capacité de prise en charge, en favorisant toutes les formes d'organisation, en institution et à domicile.

C - Les résultats : des progrès mitigés

Les données chiffrées connues concernent pour l'essentiel l'hôpital. Les derniers résultats disponibles en septembre 2006[114] font ainsi état de progrès indéniables dans la mise en œuvre des soins palliatifs au sein du secteur hospitalier. C'est d'ailleurs autour des structures hospitalières qu'est organisé actuellement le déploiement des soins palliatifs. En revanche, le bilan est plus mitigé du point de vue qualitatif.

1 - Le développement des lits de soins palliatifs

a) Une montée en charge des lits identifiés concomitante à une réduction du nombre d'unités de soins palliatifs

Selon les derniers chiffres connus, au 31 décembre 2004, on comptait 2 084 lits spécifiques de soins palliatifs. Ce chiffre, comparé à celui de 1 150 lits spécifiques en 2002, illustre bien la nette progression de l'offre.

Cependant, la notion de lits spécifiques recouvre essentiellement deux types de lits : des lits identifiés en soins palliatifs mais situés en dehors des unités de soins palliatifs et des lits en unités de soins palliatifs (USP).

Plus précisément, les unités de soins palliatifs sont constituées de lits totalement dédiés à la pratique des soins palliatifs et de l'accompagnement réservés aux cas les plus complexes et/ou les plus difficiles. Au-delà des soins, elles assurent une mission de formation-enseignement et une mission de recherche. Enfin, elles participent activement à la constitution d'un maillage adéquat en soins palliatifs et au fonctionnement en réseau dans leur zone de référence.

Quant aux lits identifiés, ils appartiennent à une structure qui n'est pas une unité de soins palliatifs mais qui a une activité importante dans ce domaine et un projet élaboré. De même, l'équipe soignante affectée à cette prise en charge n'est pas une équipe spécialisée en soins palliatifs mais se compose d'un minimum de personnes formées. Les lits identifiés permettent ainsi une réponse « graduée » en matière de soins palliatifs, les

114) Il s'agit des résultats de l'enquête annuelle effectuée par le ministère de la santé auprès des ARH et destinée aux établissements de santé, menée en 2005 et présentant l'offre au 31 décembre 2004. Pour plus de commodité, cette enquête sera dénommée dans la suite de ce rapport, enquête 2004. En juillet 2006, une nouvelle enquête annuelle portant sur l'offre au 31 décembre 2005 a été lancée par le ministère de la santé ; ses résultats ne seront pas disponibles avant la fin de l'année 2006.

malades restant soignés par l'équipe qui les a pris en charge. Enfin, en l'absence de patients requérant des soins palliatifs, ces lits identifiés sont utilisés conformément à leur autorisation initiale.

Or, la nette progression du nombre total de lits spécifiques résulte de celle des lits identifiés (1 281 lits en 2004 contre 316 en 2002). En revanche, le nombre de lits en unités de soins palliatifs a diminué de 51 lits dans le même temps pour n'être plus que de 783 en 2004. De même, le nombre d'unités de soins palliatifs est passé de 91 en 2002 à 78 en 2004.

b) L'hétérogénéité du concept de lit identifié selon les lieux

Le nombre de lits identifiés a donc crû de façon spectaculaire ces dernières années (voir supra). Les 1 281 lits identifiés recensés fin 2004 se répartissent pour 70 % en court séjour et pour près de 25 % en moyen séjour. Cette croissance a encore été encouragée à partir de 2005 par la mise en place d'une dotation annuelle de 13 000 € par lit imputée sur les crédits du plan cancer pour les établissements publics de santé et la création d'un tarif forfaitaire spécifique dans le cadre de la T2A pour les établissements de court séjour.

L'effectif des personnels soignant et non soignant affectés à ces lits est difficile à appréhender, la rubrique correspondante n'ayant été renseignée qu'une fois sur deux environ lors de l'enquête 2004.

Enfin, il apparaît que, faute de référentiel définissant les critères de qualité que doivent remplir les lits identifiés, le chiffre des lits identifiés recensés recouvre des réalités différentes selon les lieux.

c) Des objectifs non stabilisés pour les unités de soins palliatifs

La décroissance du nombre d'unités de soins palliatifs constatée entre 2002 et 2004 (voir supra) s'explique par le fait que certaines des unités classées jusque là en unités de soins palliatifs ne remplissaient pas les trois missions qui leur étaient assignées (soins, formation-enseignement et recherche).

Par ailleurs, sur les 783 lits recensés en unités de soins palliatifs fin 2004, près de 60 % sont situés en moyen séjour et 40 % en court séjour. Enfin, sur les 78 USP recensées en 2004, 8 seulement étaient en centre hospitalier universitaire (CHU). Quatre nouvelles unités ont été financées en 2004 et 2005 et deux en 2006.

Le nombre de personnels affectés à ces unités était de 1 314,37 équivalents temps plein (ETP) en 2004, se décomposant en 90,53 ETP médicaux et 1 223,84 ETP non médicaux.

Parallèlement, les objectifs assignés au nombre et à l'implantation des unités de soins palliatifs évoluent. Ainsi, le ministère de la santé[115] s'est fixé, en 2002, l'objectif de doter chaque région d'au moins une unité en centre hospitalier universitaire ou en établissement de référence régional. Depuis, cet objectif a été revu dans le plan cancer 2003-2007, plus précisément avec la mesure 43 qui prévoit un objectif de 200 unités de soins palliatifs en institution, dont au moins une unité dans chaque pôle régional de cancérologie.

2 - La fragilité des équipes mobiles de soins palliatifs (EMSP) dans les établissements de santé

L'équipe mobile de soins palliatifs (EMSP) est une équipe interdisciplinaire et pluri professionnelle qui se déplace au lit du malade et/ou auprès des soignants, à la demande des professionnels de l'établissement de santé. Le développement très rapide de ces équipes jusqu'en 2003 a permis de renforcer dans les établissements leur rôle de pivot tant en termes de conseil et de soutien que de formation.

Avec 317 équipes mobiles de soins palliatifs recensées en 2004 et sur une base d'une équipe pour 200 000 habitants, l'objectif quantitatif est atteint.

En revanche, la nécessité de poursuivre le renforcement en personnels de ces équipes persiste.

3 - Le développement des soins palliatifs en hospitalisation à domicile (HAD)

Au 31 décembre 2004, avaient été recensées 75 structures d'hospitalisation à domicile (HAD) prenant en charge des personnes relevant de soins palliatifs, avec un minimum de 3 590 patients pris en charge en soins palliatifs dans l'année.

115) Circulaire DHOS/02/DGS/SD5D n° 2002-98 du 19 février 2002 relative à l'organisation des soins palliatifs et de l'accompagnement.

4 - La progression des réseaux de soins palliatifs ville-hôpital

Les réseaux de soins palliatifs sont en forte augmentation depuis 2001-2002 grâce au financement de la CNAMTS par le fonds d'action à la qualité des soins de ville (FAQSV) et la dotation nationale de développement des réseaux de santé (DNDR). C'est ainsi que sont recensés 84 réseaux de soins palliatifs au 31 décembre 2004 dont plus d'une cinquantaine financée par la DNDR.

Les réseaux de soins palliatifs ont pour objectif de mobiliser et de relier les ressources sanitaires et sociales sur un territoire donné aux besoins des personnes. Ils contribuent à ouvrir l'hôpital vers le domicile et inversement, et sont ainsi importants dans la continuité entre les établissements et le domicile.

Néanmoins, la norme de 1 réseau pour 400 000 habitants n'est pas encore atteinte, comme d'ailleurs le premier palier à franchir qui serait de un réseau par département afin de répondre à l'axe prioritaire du deuxième programme centré sur le développement des soins palliatifs à domicile ou sur le lieu de vie habituel du malade.

5 - Le retard des équipes pluridisciplinaires à domicile

Les équipes à domicile comprennent les professionnels de santé exerçant à titre libéral ou les professionnels salariés des centres de santé, intervenant auprès d'un patient qui a exprimé le désir, à un moment donné, de rester à domicile. Elles sont notamment composées du médecin généraliste du malade, prescripteur, et de personnel infirmier.

La question toujours pendante (voir infra) des conditions particulières de rémunération des professionnels de santé libéraux pratiquant des soins palliatifs dans le cadre de ces équipes à domicile, explique le retard de mise en œuvre du dispositif de soins palliatifs en pratique libérale.

II - Une politique à redynamiser

A - S'assurer de la pertinence des objectifs et des modes de financement

1 - Améliorer les méthodes de fixation des objectifs

Il n'existe pas d'objectifs nationaux formellement arrêtés par le ministère de la santé sur la base d'une étude des besoins.

Les objectifs chiffrés formulés aujourd'hui pour la fin 2007 seraient de disposer :

- d'au moins un réseau de soins palliatifs pour 400 000 habitants et d'un réseau par département (soit 158),
- d'une équipe mobile pour 200 000 habitants (soit 315),
- de cinq lits identifiés de soins palliatifs pour 100 000 habitants (soit 3 150),
- et d'au moins une unité de soins palliatifs par pôle régional de cancérologie et CHU (au moins 22).

Or, en 1999, le Conseil économique et social avait préconisé, pour les unités de soins palliatifs, l'adoption de la norme de cinq lits pour 100 000 habitants, utilisée dans les pays européens les plus avancés. Selon le Conseil , « un tel objectif permettrait à notre pays de disposer, à l'horizon 2005, de quelque 3 000 lits permettant de couvrir les besoins du tiers environ des malades potentiellement concernés. » Cette norme ne concernait que les unités de soins palliatifs. Désormais, elle ne concerne que les seuls lits identifiés.

En l'absence de travaux d'évaluation fiables, le repérage des besoins fait partie des priorités du nouveau comité de suivi des soins palliatifs mis en place le 13 juillet 2006.

2 - Evaluer la pertinence de l'application de la T2A aux soins palliatifs

a) L'application de la T2A aux soins palliatifs

La tarification à l'activité (T2A) qui s'applique aux services de court séjour, a des conséquences sur le financement des soins palliatifs.

Ainsi, en court séjour, il existe depuis 2004 un groupe homogène de malades (GHM) spécifique « soins palliatifs ».

A ce groupe homogène de malades sont actuellement associés trois tarifs forfaitaires ou groupes homogènes de séjours (GHS)[116]. Le tarif de base s'applique lorsque les soins palliatifs sont dispensés dans un lit standard, ce tarif est majoré de 30 % si le patient se trouve dans un lit identifié et de 40 % si le patient séjourne dans une unité de soins palliatifs.

Ces tarifs sont applicables pour tout séjour dont la durée est au moins de deux jours et au plus de 35 jours et une majoration forfaitaire est accordée pour chaque journée de séjour à partir de la 36ème .

Le calcul de ces tarifs a été fait à partir des résultats antérieurs du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) en utilisant l'échelle nationale des coûts. Compte tenu des incertitudes de la méthode liées au sous codage des soins palliatifs dans la base, les calculs des tarifs, et notamment le différentiel entre le tarif majoré de 30 % correspondant à un lit identifié et le tarif majoré de 40 % pour un lit en unité de soins palliatifs, peuvent être discutés.

Néanmoins, la création du groupe homogène de malades spécifique « soins palliatifs » constitue une incitation au développement des soins palliatifs. Les tarifs associés ont été fixés de façon à encourager l'effort de développement des soins palliatifs : ils sont en effet supérieurs, y compris le tarif de base, à ceux des groupes homogènes de malades (GHM) de médecine ayant une durée moyenne de séjour (DMS) voisine[117], comme l'atteste le tableau ci-dessous.

	Moyenne des tarifs des GHM de médecine ayant une DMS voisine		Valeur du GHS de base de soins palliatifs
	DMS entre 15 et 16 jours	DMS entre 16 et 17 jours	
Secteur public	5 791 €	6 245 €	6 529 €

Source : MT2A

116) Il est exceptionnel qu'il y ait trois tarifs GHS pour un GHM car habituellement un seul tarif GHS est attaché à un GHM.

117) La durée moyenne de séjour (DMS) des groupes homogènes de séjours (GHS) de soins palliatifs est de 15,81 jours dans le secteur public.

Les équipes mobiles de soins palliatifs ne sont pas incluses dans les activités tarifées mais sont financées par une dotation annuelle forfaitaire de 272 000 € par équipe en 2005 dans le cadre des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC).

La valorisation du volume d'activité de 2005 aux tarifs de 2006 pour les trois groupes homogènes de séjours (GHS) de soins palliatifs conduit à une prévision de recettes de 145 M€ pour le secteur public dans lequel la T2A ne s'applique qu'à hauteur de 35 %, et de 55 M€ pour les cliniques.

Sur la base de l'activité 2005 et des tarifs 2006, et en anticipant une application à 100 % de la T2A dans le secteur public, cette prévision de recettes des établissements, tous secteurs confondus (public et privé), s'établit à 469 M€. Si l'on y ajoute les 302 équipes mobiles de soins palliatifs recensées en court séjour et dont le financement s'élève à 82 M€, la prévision atteint 551 M€.

L'hospitalisation à domicile (HAD) entre également dans le champ de la T2A et est donc financée par l'application de tarifs. Toutefois, le montant global des recettes générées par l'activité de soins palliatifs en HAD, financée sur la base de ces tarifs, n'est pas connu.

Quant aux soins de moyen séjour, ils ne sont pas concernés par la tarification à l'activité. Les soins palliatifs relevant du moyen séjour sont budgétés en dotation globale annuelle de financement (DAF).

b) Les risques d'effets pervers de la T2A appliquée aux soins palliatifs

Tout dispositif, quel qu'il soit, peut engendrer des effets pervers. La T2A appliquée aux soins palliatifs n'échappe pas à ce risque, même s'il est nécessaire de rappeler que la création du groupe homogène de malades spécifique « soins palliatifs » constitue une grande avancée en faveur de la valorisation des soins palliatifs.

D'une manière générale, la T2A a notamment pour objet d'inciter à la réduction de la durée des séjours. Dans le cas particulier des soins palliatifs dispensés en fin de vie, l'objectif de réduction de la durée de séjour est totalement inadapté. Le système pourrait déboucher sur une éventuelle dégradation de la qualité des soins prodigués ou sur une sélection des patients, pour éviter de prendre en charge les cas les plus lourds. En effet, les durées moyennes de séjour en soins palliatifs sont très variables d'une pathologie à l'autre et peuvent être très longues (et, pour certaines, bien supérieures aux 35 jours évoqués plus haut).

Par ailleurs, lorsque le séjour en soins palliatifs est de moins de deux jours, le tarif applicable est celui, très inférieur, d'autres groupes homogènes de malades déterminés en fonction du mode de sortie du patient (retour au domicile, transfert dans un autre service ou décès dans les deux jours). Cette situation pourrait inciter au maintien, au moins sur le papier, des patients en soins palliatifs au minimum pendant deux jours pour bénéficier d'une meilleure rémunération.

Enfin, les établissements de moyen séjour continuent à relever de la dotation annuelle de financement et leurs recettes ne progressent pas en fonction de leur activité en soins palliatifs. Cette situation crée une disparité de traitement entre ces établissements et ceux de court séjour qui relèvent de la T2A.

B - Réduire les inégalités d'accès

1 - Les inégalités territoriales

Malgré l'augmentation de l'offre de soins palliatifs sur l'ensemble du territoire, d'importantes inégalités régionales et intra régionales subsistent.

Ainsi, au 31 décembre 2004, les unités de soins palliatifs étaient concentrées dans les régions les plus urbanisées : Ile-de-France, Nord-Pas–de-Calais, Bretagne, Rhône-Alpes, Provence-Alpes–Côte-d'Azur qui, à elles cinq, réunissaient 75 % des unités et affichaient, pour les trois premières régions citées, les plus hauts taux d'équipement[118] en lits en unités de soins palliatifs. A l'inverse, six régions n'avaient pas encore d'unités de soins palliatifs (Basse-Normandie, Centre, Haute-Normandie, Languedoc Roussillon, Limousin, Lorraine). Depuis, des financements ont été accordés pour la création d'unités de soins palliatifs dans les centres hospitaliers universitaires de Limoges, Nice, Rouen et Fort de France et les régions Basse Normandie et Centre.

Ces disparités sont cependant atténuées par la montée en charge des lits identifiés. Si, en 2002, deux tiers des régions n'ont déclaré aucun lit identifié, en 2004, seules cinq régions en étaient encore dépourvues (Alsace, Auvergne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon et Corse). Cependant, les créations nettes de lits identifiés entre 2003 et 2004 ont concerné essentiellement les régions Midi-Pyrénées, Ile-de-France et Rhône-Alpes.

118) Au 31 décembre 2004, le taux d'équipement en lits USP était, en moyenne nationale, de 1,26 lit pour 100 000 habitants, à comparer aux 3,18 en Nord Pas de Calais, 2,75 en Ile de France et 2,71 en Bretagne.

De même, pour les réseaux, ceux-ci ont vu leur nombre croître fortement. Néanmoins, la couverture du territoire n'est pas achevée. De nouvelles créations s'imposent encore en Poitou-Charente, Limousin, Auvergne et Champagne-Ardenne par exemple.

2 - Les inégalités d'accès à l'offre existante selon la pathologie

Si la démarche palliative s'est développée pour répondre aux besoins d'accompagnement des malades cancéreux, près de la moitié des décès résultant d'une maladie susceptible de nécessiter des soins palliatifs relèvent d'autres pathologies que le cancer. Or, l'élargissement de l'accès de ces patients aux structures de soins palliatifs risque d'être compromis par l'intégration du programme de développement des soins palliatifs dans le plan cancer si les efforts de développement des soins palliatifs se font en priorité en faveur du cancer et au détriment des autres pathologies (voir supra).

3 - Les inégalités d'accès pour les personnes âgées

Les structures gériatriques, services de soins de suite ou de réadaptation (SSR), unités de soins de longue durée (USLD) et établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD) accueillent un nombre croissant de patients requérant des soins palliatifs. En effet les personnes âgées nécessitant des soins palliatifs qui ne sont pas en mesure de rentrer à leur domicile sont orientées successivement vers les unités de moyen séjour, puis vers des unités de soins de longue durée, et se retrouvent dans des structures de moins en moins bien dotées alors que leur état se dégrade. Les moyens et équipements des services de moyen et long séjours sont en effet souvent sensiblement inférieurs à ceux d'un service de court séjour et très en dessous des normes minimales de prise en charge en soins palliatifs.

C - Développer les soins palliatifs à domicile et dans le secteur médico-social

Le déploiement des soins palliatifs est actuellement organisé essentiellement autour des structures hospitalières. Il importe donc de dépasser les clivages traditionnels entre la ville et l'hôpital ainsi qu'entre le secteur sanitaire et le secteur social, et de développer les soins palliatifs à domicile et dans les institutions médico-sociales.

1 - Poursuivre le développement des soins palliatifs à domicile

70 % des Français affirment vouloir mourir chez eux. Or, 75 % meurent aujourd'hui à l'hôpital, et la proportion de décès à domicile ne cesse de diminuer. Le développement des soins palliatifs à domicile, qui faisait déjà l'objet du premier axe du programme 2002-2005, doit donc être poursuivi.

Ces soins et cet accompagnement ont pris une place croissante dans l'activité des hospitalisations à domicile (HAD) et le nombre de réseaux de soins palliatifs ville-hôpital a progressé notablement. Les services de soins infirmiers et d'aide à domicile peuvent participer à cette prise en charge.

Néanmoins, le développement des soins palliatifs à domicile continue de se heurter à plusieurs obstacles.

S'agissant des équipes à domicile, se pose toujours la question des conditions particulières de rémunération, prévues par l'article 5 de la loi du 9 juin 1999, de la prise en charge par les professionnels de santé libéraux des soins palliatifs à domicile. Plus précisément, l'assurance maladie avait créé un dispositif de contrat de santé publique et de conventionnement permettant à des libéraux de mettre en place des soins palliatifs. Mais un recours introduit par les organisations professionnelles des infirmiers a conduit à l'annulation du dispositif par le Conseil d'Etat le 1er octobre 2004. Depuis, un amendement[119] au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a permis de donner une base certaine à ce dispositif, pour lequel restait toutefois à prendre en septembre 2006 le décret d'application. Par ailleurs, ce dispositif ne prévoit pas de rémunération de toutes les interventions (ex. : psychologues). Il laisse ainsi des composantes importantes des soins palliatifs à la charge du patient et de sa famille, pouvant les contraindre à choisir l'hospitalisation faute de moyens.

Enfin, n'est toujours pas pris le décret d'application de l'article 11 de la loi du 9 juin 1999, qui ouvre aux proches un droit à un congé d'accompagnement pour une durée maximale de trois mois, que ce soit pour un ascendant, un descendant ou une personne partageant le même domicile.

119) Désormais article 47 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006, codifié à l'article L. 162-1-10 du code de la sécurité sociale.

2 - Développer les soins palliatifs dans le secteur médico-social

Les soins palliatifs concernent toutes les tranches d'âge, mais 90 % des décès interviennent aujourd'hui au-delà de 60 ans et les trois quarts au-delà de 65 ans. Le vieillissement de la population contribue au développement de pathologies susceptibles de relever plus que d'autres de soins palliatifs (cancers, Alzheimer en phase terminale, syndromes Parkinsoniens, insuffisances cardiaques et respiratoires, polypathologies incurables). La politique des soins palliatifs doit donc intégrer cette évolution démographique.

C'est ainsi que l'article 13 de la loi Léonetti rend obligatoire la présence d'un volet consacré aux soins palliatifs dans les projets d'établissement des établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes âgées. Comme pour les établissements de santé, ce volet doit identifier les services potentiellement concernés par la pratique des soins palliatifs et préciser les mesures prévues pour le développement de la démarche palliative dans la convention pluriannuelle passée entre l'établissement et ses autorités de tutelle.

Au sujet des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD), si le décret[120] d'application de la loi a bien été pris, en revanche les financements nécessaires n'ont pas été prévus. Or, la situation de ces établissements en termes de personnel est déjà très contrainte (ratio soignant/résident de l'ordre de 0,25). C'est pourquoi il a été proposé fin juillet 2006 qu'un décret fixe une norme de 0,25 équivalent temps plein pour le médecin coordonnateur d'un établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes de 60 places. En outre, la plupart de ces établissements n'a pas d'infirmière de nuit. L'offre de soins palliatifs dans ces établissements ne peut donc se développer sans que soit abordée en amont la question de leurs moyens.

Enfin, il n'existe pas d'état des lieux concernant la pratique actuelle des soins palliatifs dans le secteur médico-social en général, et dans les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes en particulier, comme il n'existe pas de données chiffrées sur le devenir des personnes dans ces établissements. On ne dispose pas de données précisant combien de personnes sont décédées sur place, combien ont été transférées et sont mortes à l'hôpital et dans quel service. Une enquête qualitative relative à la mesure de l'amélioration de la qualité des prestations et prises en charge dans les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes va démarrer à l'automne 2006.

120) Décret n° 2006-122 du 6 février 2006 relatif au contenu du projet d'établissement ou de service social ou médico-social en matière de soins palliatifs.

D - Poursuivre l'information et la formation

La résistance au développement des soins palliatifs repose aussi sur des données culturelles :

- face aux progrès thérapeutiques, le recours à des soins palliatifs peut être perçu comme un échec au sein des professions de santé comme dans la société ;
- les équipes médicales hospitalières ont de la peine à passer d'une phase de soins actifs à une phase d'accompagnement de fin de vie ;
- il y a parfois confusion entre arrêt d'une thérapeutique active et « euthanasie » passive ;
- les familles manquent d'informations sur les pratiques et le sens des soins palliatifs.

On doit donc insister sur la double nécessité d'une formation initiale et continue aux soins palliatifs du personnel soignant comme non soignant au contact des patients, et d'une information du public sur les soins palliatifs et l'accompagnement.

1 - Former les professions de santé aux situations de fin de vie

Lors du débat[121] à l'Assemblée nationale sur la proposition de loi Léonetti, le ministre de la santé et de la protection sociale avait déclaré : « Enfin, il ne sert à rien de voter un tel plan si nous ne favorisons pas l'émergence d'une culture des soins palliatifs, notamment en développant la formation initiale des médecins. Actuellement, les soins palliatifs ne sont pratiquement pas enseignés dans les facultés de médecine. Il nous faut donc former les professionnels de santé, mais aussi les personnels des établissements médico-sociaux, qui se retrouvent souvent en première ligne ».

En effet, si la formation initiale des médecins a été renforcée avec l'introduction d'un module obligatoire relatif à la lutte contre la douleur et aux soins palliatifs dans le programme du deuxième cycle des études médicales, la mise en place et le volume horaire restent inégaux d'une faculté à l'autre et l'enseignement concernant la douleur des personnes âgées, handicapées et non communicantes n'y est pas systématiquement traité.

121) Séance du 26 novembre 2004, discussion de la proposition de loi de M. Jean Léonetti et de plusieurs de ses collègues relative aux droits des malades et à la fin de vie.

Une redéfinition du programme de formation initiale des médecins est prévue dans le domaine de la lutte contre la douleur et des soins palliatifs avec la création d'un diplôme d'études spécialisées complémentaires (DESC) « soins palliatifs et douleur » en cours d'examen par la commission nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche.

S'agissant de la formation continue, une plaquette d'information « repères pour votre pratique » devrait être diffusée à destination de l'ensemble des médecins généralistes (250 000 exemplaires) sur les soins palliatifs en lien avec l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES). De même, le thème de la prise en charge de la douleur et des situations palliatives chez les personnes âgées vient d'être inscrit[122] comme priorité d'action 2007 pour la formation continue des personnels de la fonction publique hospitalière. Enfin, est engagée une formation des équipes soignantes des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes et des structures pour personnes handicapées à partir d'outils de formation réalisés par les sociétés savantes concernées (douleur, soins palliatifs, gériatrie) avec l'objectif d'avoir formé 70 % des professionnels de l'ensemble des 22 régions métropolitaines d'ici la fin de 2007.

Le développement de la formation initiale et continue des professionnels de santé aux situations de fin de vie est indispensable, compte tenu du grand retard constaté.

2 - Informer le public

Cette exigence était déjà formulée dans le deuxième programme de développement des soins palliatifs 2002-2005 qui comportait trois mesures en ce sens : la réalisation d'une campagne de communication sur les soins palliatifs et l'accompagnement ; l'évolution du centre François-Xavier Bagnoud vers un centre de ressources et de documentation sur les soins palliatifs et l'accompagnement à vocation nationale ; l'organisation d'états généraux sur les soins palliatifs et l'accompagnement dans quelques régions de France.

A ces mesures s'est ajoutée l'ouverture le 19 mai 2005 d'une ligne téléphonique Azur « Accompagner la fin de vie : s'informer, en parler » à la fondation Croix Saint-Simon. Cette ligne a pour objet de répondre aux besoins d'information, de conseils et d'écoute en matière de soins palliatifs et d'accompagnement. Elle a été mise en place avec la ligue

122) Circulaire n° 233/DHOS/P2/2006 du 29 mai 2006 relative aux orientations et axes de formation prioritaires, à caractère pluriannuel, concernant l'ensemble des fonctionnaires des établissements relevant de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 portant statut général de la fonction publique hospitalière.

nationale de lutte contre le cancer qui assure un premier niveau d'information et d'orientation, alors que le centre de documentation et de ressources national François-Xavier Bagnoud (CDRN-FXB) sur les soins palliatifs et l'accompagnement assure un second niveau d'écoute spécialisée. L'ouverture de la ligne téléphonique a bénéficié d'un financement de 1 M€ en 2005 sur crédits d'Etat et d'une dotation imputée sur une mission d'aide à la contractualisation à compter de 2006 pour 800 000 euros. Cependant, au terme d'une année de fonctionnement, l'activité de cette ligne reste faible : six appels par jour dont deux requièrent une réponse spécialisée en soins palliatifs, ce qui montre la nécessité de la relance de ce dispositif, entreprise en 2006 par la Fondation Croix Saint-Simon, et de son évaluation, à laquelle procède le ministère de la santé.

Enfin, on doit mentionner le rôle des bénévoles qui apportent leur concours à l'équipe de soins en participant à l'ultime accompagnement du malade -sans toutefois interférer avec la pratique des soins- et qui contribuent efficacement à éveiller le public à la dimension humaine des soins palliatifs. Certes, ces bénévoles ne s'improvisent pas et ils doivent avoir été formés à l'accompagnement de la fin de vie et appartenir à des associations. Mais leur seule présence est porteuse d'une forte valeur symbolique en contribuant à « resocialiser » la mort dans nos sociétés où elle est trop souvent affrontée dans la solitude.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Dans nos sociétés où la mort est trop souvent cachée, la politique des soins palliatifs vise justement à humaniser les fins de vie et revêt, par la même, au-delà de ses aspects techniques, une dimension humaine et compassionnelle qu'il importe de souligner. En effet, les principaux obstacles au développement des soins palliatifs restent d'ordre culturel, tenant à la place de la mort dans nos sociétés et à l'insuffisance de la formation des professionnels et de l'information du public. De ce point de vue, la politique volontariste suivie avec le premier plan et le deuxième programme a contribué à l'évolution des conceptions. Mais la poursuite d'une politique active et individualisée de développement des soins palliatifs demeure une priorité.

La politique menée depuis 1999 a permis un développement notable de l'offre en soins palliatifs. Cependant, en raison de son caractère récent, elle s'est déployée dans un champ encore mal défini et en l'absence de connaissance précise des besoins. D'importantes inégalités d'accès demeurent selon la région, la pathologie, l'âge du malade, la structure de soins qui le prend en charge. Sur ce dernier point, on doit souligner l'insuffisant développement des soins palliatifs à domicile et dans le secteur médico-social.

Enfin, le financement des soins palliatifs dépend désormais pour l'essentiel de la nouvelle tarification à l'activité (T2A), dont la mise en œuvre, si elle n'est pas accompagnée d'un contrôle efficace, peut avoir des conséquences négatives sur la qualité de l'offre de soins et favoriser certaines dérives.

C'est pourquoi la Cour recommande :

- *d'individualiser la politique des soins palliatifs, au lieu de l'intégrer au plan cancer ;*
- *de développer les travaux prévus en matière d'études relatives aux besoins à satisfaire et d'évaluation qualitative de l'offre en soins palliatifs ;*
- *de développer les soins palliatifs dans le secteur médico-social et à domicile ;*
- *de surveiller l'application de la T2A dans le domaine des soins palliatifs afin d'éviter d'éventuels effets pervers.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

Les actions de formation

La formation des professionnels de santé qui exercent en secteur médico-social ou à domicile auprès de personnes âgées ou handicapées constituent une priorité d'action du ministère de la santé et des solidarités.

1. La formation des professionnels de santé

Dans le cadre notamment du Plan « Douleur » pour la période 2006-2010, le programme de formation initiale et continue des médecins en douleur et soins palliatifs est modifié. La mise en place d'un Diplôme d'Etude Supérieur Complémentaire (DESC) intitulé « médecine de la douleur médecine palliative » est réalisé. Il va permettre une reconnaissance universitaire des ces deux disciplines nécessaire au maintien de la dynamique des précurseurs engagés il y plus de dix ans dans ces actions et le renouvellement des responsables d'unités. Il repose sur un tronc commun « douleur et soins palliatifs » et deux modules spécialisées dans l'une de ces deux disciplines.

Le DESC, approuvé lors de sa présentation à la commission nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche en septembre 2006, est proposé aux UFR dès la rentrée universitaire 2007-2008.

Des diplômes inter-universitaires (D.I.U) qui permettent de conserver un accès élargi à la formation dans ces disciplines, complètent la filière de formation ainsi redéfinie.

2. Des outils spécifiques

Un colloque organisé en mars 2005 au ministère de la santé et intitulé « douleur et personnes âgées » a permis de mettre en évidence la nécessité de mieux diagnostiquer, évaluer et prendre en charge la douleur des patients vulnérables. Répondant à une priorité du Plan de lutte contre la douleur 2006-2010, la DGS a fait réaliser des outils de formation pour les professionnels de santé spécifiquement adaptés à la prise en charge de la douleur et des soins palliatifs des populations âgées et handicapées.

Présentés par le ministre Philippe Bas le 9 novembre 2006 aux professionnels et à l'ensemble des acteurs agissant dans ce domaine, ces outils, dont la réalisation a été confiée à la Société Française de Gériatrie et Gérontologie, la Société Française d'Etude et de Traitement de la Douleur, et la Société Française d'Accompagnement et de Soins Palliatifs ont été bien accueillis et ont reçu l'approbation de ces sociétés savantes.

Ils constituent les supports pédagogiques des actions de formation dont le déploiement national a débuté.

Un programme de formation sur l'ensemble du territoire, soutenu par la direction générale de la santé (DGS) et s'appuyant sur les régions, est engagé à partir de ces outils dans le domaine des soins palliatifs et de la prise en charge de la douleur, complété par des outils du même ordre dans le champ de la « Bien-traitance » et de la Dépression de la personne âgée.

Un financement de 1,2 M€ a été engagé pour développer ce programme d'action et mettre en œuvre sa diffusion nationale sur une période de 2 ans (2006-2007). C'est une démarche globale d'amélioration des pratiques professionnelles dans les établissements médico-sociaux et à domicile et, qui a reçu un accueil favorable de la Haute Autorité de Santé pour l'intégrer dans le dispositif d'évaluation des pratiques professionnelles, qui se met ainsi en œuvre.

3. L'association nationale pour la formation permanente des personnels hospitalier (ANFH)

La DGS a fait inscrire le thème de la douleur et des soins palliatifs comme priorité d'action pour la formation continue des personnels de la fonction publique hospitalière (circulaire 2006). L'ANFH a retenu cette priorité pour la formation en 2007.

L'information

1. L'information du public

Ouverture d'une ligne téléphonique Azur « Accompagner la fin de la vie, s'informer, en parler » le 19 mai 2005 à la Fondation Croix Saint-Simon. Ce numéro qui fonctionne du lundi au samedi de 8h à 20 heures permet de répondre aux besoins d'information, de conseils et d'écoute en matière de soins palliatifs et d'accompagnement. Ce service a bénéficié d'un financement de 1 million d'euros en 2005 sur les crédits Etat (PLF) et d'un relais sur les crédits ONDAM via la T2A à compter de 2006 pour 800 000 euros. Une évaluation externe de ce service est engagée et rendra ses conclusions fin décembre 2006 afin d'adapter le dispositif aux besoins et définir les perspectives d'évolution de cette ligne. (nombre d'appels resté faible depuis l'ouverture en moyenne 5 appels par jour)

2. L'information des professionnels de santé

L'envoi à l'ensemble des médecins généralistes (250 000 exemplaires) d'un document « Repères pour votre pratique » sur les soins palliatifs réalisé par la DGS en lien avec l'INPES sera réalisé fin 2006.

La direction générale de la santé met en œuvre des actions en direction des établissements d'accueil et d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et les établissements pour personnes handicapées en lien avec la direction générale de l'action sociale et la CNSA, les sociétés savantes et les fédérations d'établissements dans la domaine des soins palliatifs et de la douleur qui correspondent aux recommandations proposées dans le rapport de la Cour des comptes.

L'évaluation

Le rapport de la Cour débute par une série d'observations portant sur l'absence d'évaluation, le champ d'application incertain et la difficulté de chiffrage des besoins.

Partageant globalement ce constat, la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) compte corriger cette situation en lançant conjointement avec la DREES trois études portant sur l'activité de soins mise en œuvre, les pratiques et le ressenti des acteurs et des familles des patients. Il convient néanmoins de préciser que la définition des soins palliatifs donnée par l'OMS et reprise par le rapporteur dans l'introduction doit constituer le seul cadre pertinent d'organisation des soins, tant au sein des établissements de santé qu'en pratique ambulatoire.

Les outils de pilotage

Concernant les outils de pilotage, les travaux menés actuellement sous l'égide du comité de suivi des soins palliatifs et de l'accompagnement de la fin de vie mis en place en juillet 2006 doivent conduire à finaliser les référentiels relatifs aux unités de soins palliatifs, aux lits identifiés, aux équipes mobiles et aux réseaux engagés par le précédent comité de suivi des soins palliatifs, dont le mandat a expiré en décembre dernier. Ces référentiels viendront constituer une nouvelle circulaire relative à l'organisation des soins complétant la circulaire 98 du 19 février 2002 relative à l'organisation des soins palliatifs.

Ils ont vocation à établir des cibles à atteindre en matière d'équipement ou de personnels, sans pour autant constituer des normes quantitatives et techniques rigides qui s'accorderaient mal avec la philosophie de la T2A, construite sur des retraitements comptables a posteriori et non sur la valorisation ex-ante de normes.

Concernant la connaissance des coûts, la DHOS prend acte avec satisfaction des améliorations mentionnées par la Cour des Comptes quant au codage de l'activité des soins palliatifs en GHM et GHS depuis 2004, et partage ses attentes en matière de progrès à attendre de la montée en charge progressive du système d'information et d'une meilleure appréhension des montants en jeu.

La programmation

Le titre retenu pour le chapitre B du I : « une politique de programmation qui semble être remise en cause » appelle néanmoins de ma part les plus fortes réserves car il laisse entendre que l'effort entrepris depuis 1999 pour déployer les soins palliatifs notamment dans les établissements de santé, serait désormais remis en cause.

S'il est vrai que le deuxième programme de développement s'est officiellement achevé en 2005, les éléments de cadrage de la politique de développement des soins palliatifs n'en restent pas moins opérationnels : depuis l'ordonnance 2003-850 du 4 septembre 2003, les soins palliatifs sont désormais inscrits comme une thématique obligatoire des schémas régionaux d'organisation sanitaire. Une synthèse en cours des volets soins palliatifs des SROS montre que la quasi-totalité des régions sanitaires a développé une réflexion pertinente sur ce thème et engagé des actions concrètes pour assurer la couverture progressive des besoins des personnes en la matière. La circulaire 98 du 19 février 2002 relative à l'organisation des soins palliatifs et de l'accompagnement conserve par ailleurs une totale pertinence en matière de principes d'organisations des soins palliatifs.

Les missions qui sont dévolues au comité de suivi sus visé en matière de propositions d'une politique nationale de développement des soins palliatifs, d'accompagnement de la mise en œuvre, du déploiement de cette politique et d'évaluation des textes législatifs et réglementaires démontrent, s'il en était besoin, l'engagement du ministre de la santé en la matière.

Le financement

L'inscription dans les maquettes des PLFSS successifs d'une enveloppe spécifique au développement des soins palliatifs vient confirmer le caractère constant de l'effort entrepris. Si le montant affiché de ces enveloppes spécifiques se situe de 2003 à 2007à hauteur de 9,6M€ en moyenne, il convient de rappeler que ces montants sont loin de refléter la totalité des ressources mises en œuvre dans le cadre des soins palliatifs. En effet il s'agit d'enveloppes destinées à encourager le développement de structures de soins palliatifs notamment dans le secteur public mais non de la totalité des ressources mobilisées par l'activité relevant du mécanisme de T2A qui ne peuvent être constatées et régulées qu'a posteriori. Peuvent ainsi coexister une sous consommation des crédits affichés en début de campagne, comme le constate la Cour (point I A2 b) et un fort développement des GHS "soins palliatifs" dans les établissements sous T2A, notamment au sein des établissements privés. Les financements mis en œuvre spécifiquement pour le développement des réseaux au sein de la DNDR, la part des dépenses liées aux soins palliatifs dans le cadre de l'hospitalisation à domicile et de la médecine de ville doivent en outre être pris en compte.

L'offre de soins palliatifs

L'évolution constatée entre 2004 et 2005 du nombre des équipements en matière de soins palliatifs recensés annuellement par la DHOS vient confirmer la poursuite du processus de déploiement des soins palliatifs et traduit surtout le développement de la culture palliative au sein des structures de soins.

Selon une exploitation provisoire de l'enquête de la DHOS sur le bilan de l'offre en soins palliatifs, si le nombre des équipes mobiles de soins palliatifs semble rester constant à hauteur de 326 en 2005, on note une progression annuelle de +5% du nombre de lits en USP sur un an en 2005, soit 824 lits recensés au 31 décembre 2005. L'évolution du nombre de LISP est elle de dix fois supérieure, et l'on atteint le nombre de 1900 LISP en 2005.

Il importe de bien prendre en compte le fait que la capacité de pénétration de cette culture palliative chez les professionnels de santé constitue l'élément majeur expliquant les inégalités territoriales observées, et qu'elle est également le facteur sur lequel il est nécessaire d'agir en priorité, notamment par la politique de formation des professionnels, pour atteindre l'objectif d'une équité d'accès des patients à des soins palliatifs de qualité quels que soit la région ou le territoire concernés. L'apparition de variations annuelles dans les équipements ou les moyens consacrés ne doivent en aucun cas être considérées comme une fluctuation ou une hésitation de la politique en faveur des soins palliatifs mais comme la conséquence de ces facteurs subjectifs. Seule l'appréciation en tendance - qui s'avère exempte de toute ambiguïté, comme la Cour en fait d'ailleurs le constat (point I B 1 a) est de nature à montrer l'engagement en faveur des soins palliatifs.

Si le financement des structures de soins palliatifs repose en partie sur des sommes prévues par le plan cancer, il n'y a pas d' « intégration des soins palliatifs dans le plan cancer », comme l'énonce le point I B 3. Il est d'ailleurs essentiel de souligner que la politique de déploiement des lits identifiés (LISP) au sein des services de médecine et de chirurgie confrontés à des fins de vie fréquentes, sans qu'aucune référence à la pathologie prise en charge ne soit mentionnée, constitue la meilleure garantie que le cancer ne vienne pas "monopoliser" les moyens dévolus aux soins palliatifs. Cette politique offre notamment l'opportunité d'un meilleur accès aux soins palliatifs vis à vis des personnes âgées et l'identification de lits au sein des SSR et des Unités de Soins de Longue Durée, rappelée par de nombreux acteurs lors du colloque consacré aux soins palliatifs organisé par la DHOS en décembre 2005, et elle constitue une priorité 2007 pour la DHOS.

La partie I-C du rapport concerne les résultats et des progrès jugés « mitigés ». En termes de développement de l'offre hospitalière, on peut noter que la progression des lits de soins palliatifs est très importante sur les dernières années : forte de 40% de 2002 à 2003, elle aura été encore de l'ordre de 30% les deux années suivantes.

De 2004 à 2005, une progression des lits de soins palliatifs de 5% accompagnerait la montée en charge des lits identifiés de soins palliatifs, porteurs de cette augmentation depuis 2002. Pour la DHOS, le développement de la culture palliative et de ses soins de qualité apparaît plus prioritaire que le débat s'attachant aux types de structure. La qualité de la prise en charge ne peut être atteinte que par une réponse graduée, mettant en

priorité l'accent sur la proximité lorsque les soins sont simples et sur l'adossement à des plateaux techniques plus conséquents lorsqu'ils deviennent plus complexes. Si les LISP représentent un des moyens les plus souples d'y procéder, l'objectif de disposer d'au moins une unité de soins palliatifs par région, au sein d'un CHU ou d'un pôle régional de cancérologie reste posé. Il devrait être atteint au cours de l'année 2007: les régions Centre et Basse Normandie ont obtenu un financement en 2006 pour ouvrir une unité, la Lorraine vient de mettre en place une première USP et travaille à un second projet, la Réunion et le Languedoc Roussillon, qui sont toujours dépourvus d' USP bénéficieront d'un financement en 2007.

Concernant les équipes mobiles de soins palliatifs (I-C-2), l'objectif national d'une équipe pour 200 000 personnes est atteint et dépassé ; la DHOS souscrit toutefois à l'objectif de renforcement en personnel des EMSP prôné par le rapport.

A l'inverse, l'objectif national concernant les réseaux n'est pas encore atteint et demeure d'actualité, mais il faut garder à l'esprit que si elle est directement fonction des dynamiques locales, la progression des réseaux de soins palliatifs (point 1-C-4) dépend également de l'évolution de la dotation nationale de développement des réseaux.

Concernant les équipes pluridisciplinaires à domicile (point 1-C-5), il est à noter que le décret relatif aux conditions de rémunération des professionnels de santé libéraux ou salariés des centres de santé est en cours de finalisation.

« Une politique à redynamiser »

La seconde partie du rapport concerne « une politique à redynamiser » et son premier paragraphe s'attache à la pertinence des objectifs et à l'amélioration des méthodes de fixation des objectifs.

Les enquête de la Drees commandées par la DHOS, évoquées au début de cette note, participent de cette volonté. Il s'agit de réaliser une série d'études concernant directement ou indirectement les besoins de soins palliatifs. Elle repose sur les éléments suivants :

- *une analyse de l'activité, à partir des données du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI)*
- *deux études qualitatives basées sur des entretiens semi-directifs avec les différents acteurs des soins palliatifs autour du patient, qu'il s'agisse des prises en charge à l'hôpital ou à domicile, puis au sein des établissements sociaux et médico-sociaux ; ces deux études sont destinées à préparer et tester la faisabilité d'une enquête quantitative représentative mise en place dans un second temps.*

Le point II-A-2 propose d'évaluer la pertinence de l'application de la T2A aux soins palliatifs. Il apparaît surtout nécessaire de poser le problème en termes d'une recherche du juste coût des GHS. Ces travaux seront conduits par la DHOS en 2007, associant les sous directions "O" (organisation des soins), "F "(financement) et la mission T2A

Concernant le financement selon les modalités de la T2A évoqué au point T-A-2-b, on peut rappeler que le risque d'effet pervers évoqué n'est en rien spécifique aux soins palliatifs. Il faut souligner, a contrario, que la T2A assure l'élasticité des recettes à l'activité, ce qui favorise les établissements dynamiques et vient au passage confirmer la pertinence de développer la culture palliative plutôt que les structures.

La généralisation ultérieure de la T2A aux services de soins de suite et de réadaptation (SSR) corrigera en outre les disparités dénoncées par la Cour entre les structures de soins palliatifs relevant d'un secteur de court séjour et assujetties à la T2A, et celles relevant des SSR dont le budget n'évolue pas de manière proportionnelle à l'activité.

La partie II – B évoque les inégalités d'accès aux soins palliatifs. Si la correction de ces inégalités demeure une priorité pour la DHOS, les contraintes ne sont pas seulement d'ordre financier. La dynamique des opérateurs apparaît ainsi très déterminante, qu'il s'agisse du cadrage organisationnel constitué par les SROS ou de la capacité des établissements de santé à disposer d'opérateurs formés. Aucune prestation de soins palliatifs de qualité ne peut être mise en œuvre si des personnels formés et motivés ne sont pas présents. La sensibilisation des acteurs et l'organisation de formations interprofessionnelles constituent les principaux leviers de ce développement. Le premier est mise en œuvre par l'action d'une chargée de mission ministérielle qui se déplace en région pour informer et sensibiliser ; la formation constitue un axe de travail majeur pour le comité, en liaison avec le dispositif de formation des professionnels de la santé ou du secteur médico-social.

Les soins palliatifs à domicile

En matière de développement des soins palliatifs à domicile (partie II-C-1), outre la prochaine finalisation du décret relatif aux soins palliatifs en pratique libérale évoquée précédemment, et l'élaboration des référentiels concernant les réseaux de soins palliatifs, rappelons que le groupe de travail N°5 du comite de suivi exclusivement consacré aux "interfaces et à l'organisation des soins palliatifs et de l'accompagnement" est chargé de dégager des propositions dans ce domaine qui reste, en effet, à développer.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAM-TS)

La définition des soins palliatifs

La définition de la Haute Autorité (ANAES à l'époque) dans son rapport de Décembre 2002 : « Modalités de prise en charge de l'adulte nécessitant des soins palliatifs » est la suivante :

« Les soins palliatifs sont des soins actifs, continus, évolutifs, coordonnés et pratiqués par une équipe pluriprofessionnelle. Ils ont pour objectif, dans une approche globale et individualisée, de prévenir ou de soulager les symptômes physiques, dont la douleur, mais aussi les autres symptômes, d'anticiper les risques de complications et de prendre en compte les besoins psychologiques, sociaux et spirituels, dans le respect de la dignité de la personne soignée. Les soins palliatifs cherchent à éviter les investigations et les traitements déraisonnables et se refusent à provoquer intentionnellement la mort. Selon cette approche, le patient est considéré comme un être vivant et la mort comme un processus naturel. Les soins palliatifs s'adressent aux personnes atteintes de maladies graves évolutives ou mettant en jeu le pronostic vital ou en phase avancée et terminale, ainsi qu'à leur famille et à leurs proches. Des bénévoles, formés à l'accompagnement et appartenant à des associations qui les sélectionnent peuvent compléter, avec l'accord du malade ou de ses proches, l'action des équipes soignantes ».

Cette définition, dont chaque mot est pesé, apporte des dimensions qui ne sont reprises explicitement dans ce rapport.

C'est ainsi que la notion d'investigations et traitement déraisonnables et le refus à provoquer intentionnellement la mort soulignent le champ des soins palliatifs en dehors de l'euthanasie.

La notion de transversalité et de pluridisciplinarité n'est pas non plus assez insistante.

Les soins palliatifs s'adressent au patient ainsi qu'à leur famille et leurs proches. C'est une notion qui n'apparaît pas non plus suffisamment dans ce rapport. Les soins palliatifs se limitent encore trop souvent à la prise en charge de la douleur du patient, pas suffisamment de sa souffrance psychique ni du besoin d'accompagnement de la famille et des proches.

Ces remarques seraient bienvenues dans la définition du champ des soins palliatifs.

Chiffrage des besoins

La Cour mentionne l'absence de connaissance fine des besoins.

Il faut signaler que, dans le cadre des missions du Comité National de suivi de développement des soins palliatifs et de l'accompagnement de la fin de vie, et plus précisément de son comité restreint, il est prévu de suivre les travaux de la DREES qui réalise une enquête d'abord quantitative et qualitative sur les soins palliatifs (abord plutôt organisationnel des soins palliatifs), puis qui mettra dans son programme 2007 une analyse des besoins en soins palliatifs couvrant les champs du sanitaire, du médico-social et de la ville.

Les outils de pilotage

La Cour signale que les cahiers des charges ne sont pas finalisés.

Les cahiers des charges des différentes modalités de prise en charge dans le domaine des soins palliatifs sont en cours de validation par le comité restreint cité ci-dessus. Ils concernent les palliatifs sont en cours de validation par le comité restreint cité ci-dessus. Ils concernent les unités de soins palliatifs, les lits identifiés, les équipes mobiles, les réseaux et les bénévoles.

Les financements

Le FNASS participe à la formation des bénévoles comme il est indiqué.

Le volet social pourrait être précisé. Le FNASS participe au maintien à domicile des personnes en fin de vie en rémunérant les gardes-malades et le remboursement de certaines prestations non remboursables au titre légal.

Le développement des soins palliatifs

Le rapport donne le nombre de lits de soins palliatifs au 31 Décembre 2004 par référence aux résultats de l'enquête annuelle effectuée par le ministère de la santé auprès des ARH et destinée aux établissements de santé. La SAE 2004 donne des chiffres un peu différents avec 1899 lits de soins palliatifs dont 1186 en unité courte durée.

La progression des réseaux de soins palliatifs ville-hôpital

Dans la notion des réseaux de soins palliatifs, il conviendrait d'ajouter au rapport que le dénombrement concerne les réseaux de soins palliatifs étiquetés comme tels. En réalité les réseaux de cancérologie, de personnes âgées, de la douleur, participent également à la prise en charge en réseau des soins palliatifs.

Les équipes pluridisciplinaires à domicile

Le rapport fait état des difficultés de rémunération des professionnels de santé libéraux pratiquant des soins palliatifs dans le cadre des équipes à domicile et ainsi du retard de mise en œuvre du dispositif ;

Il faut signaler le projet de décret (en cours de validation par la DHOS) relatif à la signature de contrat pour les professionnels de santé amenés à délivrer des soins palliatifs à domicile.

Les risques d'effets pervers de la T2A appliquée aux soins palliatifs

Le rapport décrit certains « effets pervers de la T2A » dû par exemple à l'absence de GHM soins palliatifs dans la CMD 24.

Il en est d'autres, en particulier le séjour en chirurgie d'un patient (avec un GHM chirurgical) qui passe ensuite dans un lit identifié de soins palliatifs. L'établissement peut être tenté de faire une sortie fictive lors du passage de la chirurgie aux soins palliatifs pour pouvoir bénéficier du GHS soins palliatifs.

Tout ceci relève du contrôle de la T2A comme il l'est bien mentionné dans la conclusion du rapport.

Enfin, ce rapport n'insiste pas suffisamment sur le rôle primordial du volet « soins palliatifs » des Schémas régionaux d'organisation sanitaire et sur les contrats d'objectifs et de moyens qui vont permettre de bonne complémentarité des structures sanitaires et médico-sociales et de la ville par l'intermédiaire des réseaux de soins palliatifs pour assurer aux patients la prise en charge la plus efficiente.

LOGEMENT

Les aides personnelles au logement

PRESENTATION

Les aides au logement comportent des aides à la pierre devant favoriser la construction de logements et des aides personnelles versées aux ménages pour les aider à supporter la dépense de logement.

Les aides personnelles au logement bénéficient aujourd'hui à plus de 6 millions de ménages pour un coût global de 13,8 Md€ réparti entre l'Etat et la sécurité sociale.

Le caractère multiple de ces aides (allocation de logement à caractère familial, allocation de logement à caractère social, aide personnalisée au logement) résulte de leur création progressive entre 1948 et 1977. Ces aides ont été marquées, entre 1991 et 2001, par deux réformes importantes qui ont contribué à leur forte montée en charge : le « bouclage » qui a conduit à une extension importante du nombre de bénéficiaires et l'unification des barèmes dans le secteur locatif qui s'est traduite par un alignement vers le haut des montants versés.

Les aides personnelles au logement poursuivent plusieurs objectifs : objectifs de politique familiale, de politique sociale et de politique du logement. La présente étude est centrée sur le volet social de ces aides et n'a pas pour ambition de les resituer dans le contexte global de la politique du logement ou de la politique sociale.

I - Présentation et financement des aides personnelles au logement

A - L'extension continue du champ d'application

1 - La création des trois aides

Les aides personnelles au logement permettent à leurs bénéficiaires de réduire, principalement dans le secteur locatif, mais aussi dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt, plus charges). Elles sont calculées par application d'un barème tenant compte des ressources et de la situation familiale des bénéficiaires.

L'allocation de logement à caractère familial (ALF) a été créée par une loi du 1er septembre 1948. C'est une prestation familiale versée essentiellement aux personnes et aux couples ayant au moins un enfant ou une personne à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de 5 ans.

Instituée par une loi du 16 juillet 1971, l'allocation de logement à caractère social (ALS) était destinée à certaines catégories de ménages ne pouvant bénéficier de l'ALF[123]. Elle va voir son champ d'intervention considérablement élargi par le « bouclage des aides » (cf infra).

A la différence de l'ALF et de l'ALS[124], l'aide personnalisée au logement (APL) s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Elle est servie, soit au titre de la location, soit au titre de l'accession à la propriété, dès lors que le logement a été conventionné[125] ou a bénéficié de prêts aidés par l'Etat. L'APL a été créée par une loi du 3 janvier 1977, dans le sillage du rapport de 1975 de la commission présidée par M. Raymond BARRE sur la réforme du financement du logement social qui préconisait un renforcement des aides à la personne par rapport aux aides à la pierre.

123) A l'origine, elle était destinée aux jeunes travailleurs, personnes âgées et personnes infirmes.
124) Ces deux prestations peuvent être regroupées sous le terme d'allocation de logement (AL).
125) Pour le locatif, il s'agit essentiellement du parc HLM.

A l'origine, l'APL avait vocation à unifier le système des aides à la personne en absorbant les aides préexistantes. Mais 30 ans après, les trois dispositifs coexistent toujours. Cette situation est à l'origine d'un certain nombre de difficultés : un problème de lisibilité et de compréhension par le public ; une inégalité de traitement due aux différences subsistant dans les conditions d'attribution ; une complexité de gestion.

2 - Les réformes récentes

Deux réformes récentes ont contribué à accroître considérablement le poids des aides personnelles au logement, aussi bien en termes de nombre d'allocataires que de volume financier.

Le champ d'application de l'ALS a, tout d'abord, été considérablement élargi par la réforme du « bouclage », qui a permis une extension progressive de la prestation à de nouvelles catégories de bénéficiaires[126]. A partir du 1er janvier 1991, l'ALS reçoit pour finalité d'aider les personnes ayant des ressources modestes et une charge de logement, et qui étaient laissées en dehors du champ de l'ALF et de l'APL. La réforme est achevée au 1er janvier 1993 ; elle a notamment pour effet d'inclure les étudiants dans le champ de l'aide.

L'alignement des barèmes[127] dans le secteur locatif en 2001-2002 constitue la seconde réforme importante des aides personnelles au logement dans la période récente. L'objectif était notamment de corriger l'inégalité entre bénéficiaires de l'AL et de l'APL, qui ne touchaient pas le même montant d'aide, à revenus et dépenses de logement identiques[128]. Le décalage faisait d'autant plus question que l'écart était favorable aux bénéficiaires de l'APL, logés dans le parc HLM, où les loyers sont inférieurs à ceux du parc locatif privé. Cette réforme, qui s'est traduite par un alignement vers le haut, a conduit à un gain moyen annuel d'environ 200 € pour les 4,8 millions de bénéficiaires concernés. Son coût total a été estimé à près d'un milliard d'euros.

126) Les chômeurs de longue de durée non indemnisés en 1986 ; les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1989 ; les bénéficiaires de l'allocation d'insertion (AI) en 1990.

127) Par barèmes, on entend la formule de calcul, les valeurs numériques et toutes dispositions et modalités de calcul ayant un impact sur le montant de l'aide, notamment les modalités de prise en compte des ressources.

128) Le second objectif était de supprimer les différences d'aides existant entre ménages ayant des revenus identiques, que ceux-ci proviennent du travail ou des minima sociaux.

3 - Un dispositif massif et redistributif

a)Un dispositif devenu massif

Les aides personnelles au logement bénéficient aujourd'hui à plus de 6 millions de ménages. Le nombre de bénéficiaires a connu une croissance très forte avec le « bouclage » des aides.

Les bénéficiaires au 31 décembre 2004

(arrondis en milliers)	APL	A7LS	ALF	**Ensemble**
Locatif (hors foyers)	2 092	1 859	932	**4 883**
Foyers	229	327	< 1	**556**
Total locatif	2 321	2 186	932	**5 439**
Accession	246	66	323	**635**
Total	**2 567**	**2 252**	**1 255**	**6 074**

Source : réponses au questionnaire parlementaire – PLF 2006 – statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2004 (Répartition entre location hors foyers et foyers estimée pour la CCMSA).

b) Des prestations redistributives

Les aides personnelles au logement sont dégressives par rapport au revenu ; en cela, elles visent d'autant plus à réduire le coût net du logement pour les ménages que leur niveau de revenu est faible.

Parmi les aides sociales et familiales, ce sont les aides les plus redistributives, grâce à l'adaptation étroite de leur montant à l'évolution du revenu. La DGUHC estime ainsi que, pour 100 € de revenu mensuel net supplémentaire, l'aide diminue de 35 € pour une personne seule et de 30 € pour un couple avec deux enfants.

Les montants d'aide moyens perçus mensuellement par les ménages, à configuration familiale identique, sont très variables selon leur niveau de revenu ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Montants d'aides personnelles au logement par cas-types

En euros

	APL (hors-foyers)	ALF	ALS (hors-foyers)
RMI			
Isolé RMI	240	–	Même montant qu'en APL
Ménage 2 enfants RMI	382	Même montant qu'en APL	–
1 SMIC			
Isolé 1 SMIC	36	–	Même montant qu'en APL
Ménage 2 enfants 1 SMIC	287	Même montant qu'en APL	–
1,5 SMIC			
Isolé 1,5 SMIC	0	–	Même montant qu'en APL
Ménage 2 enfants 1,5 SMIC	147	Même montant qu'en APL	–

Source : DGUHC

Hypothèses : Loyers au niveau des loyers-plafonds ; Zone II

L'évolution de la répartition du montant d'aides par décile de revenus témoigne également de la concentration croissante de ces aides depuis le début des années 1990 sur le premier décile de revenus de la population, c'est-à-dire sur les foyers disposant des revenus les plus modestes.

Evolution de la répartition du montant d'aides au logement par déciles de revenu

	Revenu annuel total du ménage en déciles par unité de consommation										
	1er	2ème	3ème	4ème	5ème	6ème	7ème	8ème	9ème	10ème	Ens.
1992	31,4%	24,6%	17,4%	11%	6,9%	4%	2,2%	1,3%	0,8%	0,4%	100%
1998	33,6%	24,2%	17,5%	10,9%	6,4%	3,8%	1,9%	0,8%	0,6%	0,3%	100%
2002	38,3%	25,2%	16,6%	9,8%	5,3%	2,5%	0,9%	0,7%	0,4%	0,5%	100%

Source : DGUHC à partir des enquêtes logement de l'INSEE.

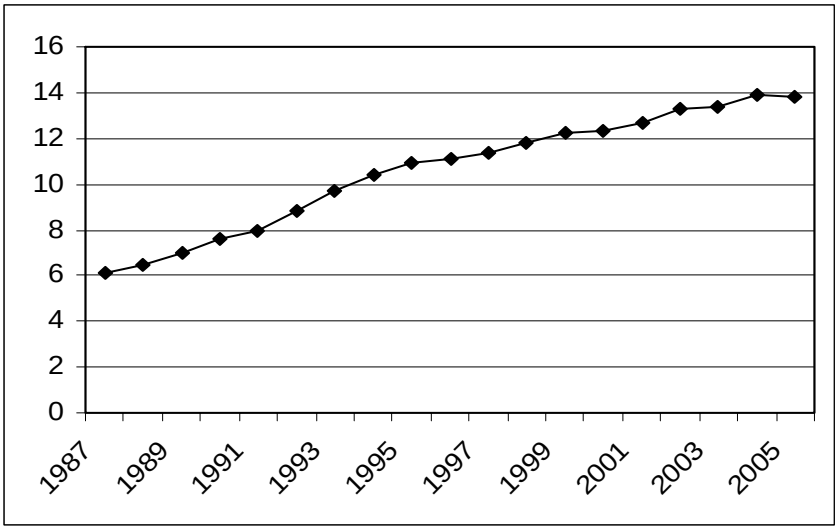
B - Le financement des aides personnelles au logement

1 - Un coût croissant pour les finances publiques

Le coût global des aides personnelles au logement a connu une croissante forte depuis le milieu des années 1980 – particulièrement nette dans les années 1990[129] – avant de se stabiliser sur la période la plus récente.

Graphique n° 1 : L'évolution du coût global des aides personnelles au logement

En Md€



Source : Graphique établi à partir de données DGUHC – Éléments statistiques et comptables émanant des caisses des régimes général et agricole. Comptabilité en décaissements. Chiffres arrondis au million le plus proche.

En 2005, les trois aides personnelles au logement ont représenté un coût global de 13,8 Md€, dont 38,6 % étaient à la charge de l'Etat et 50 % à la charge des régimes sociaux (le solde étant représenté par des contributions patronales).

129) La progression enregistrée entre 1988 et 1998 a ainsi atteint 80 % en valeur.

Montant des prestations attribuées au 31/12/2005

En Md€

	APL	ALS	ALF	**Total**
Locatif	5,7	4,1	2,9	**12,7**
Accession	0,5	0,1	0,6	**1,1**
TOTAL	6,2	4,2	3,4	**13,8**

Source : DGUHC – balances comptables 2005 CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions)

Pour l'Etat, les aides personnelles au logement représentent 5,5 Md€ en 2005, soit 80 % du budget consacré au logement au sens de l'ancienne architecture budgétaire[130]. Il faut d'ailleurs noter que les crédits votés en loi de finances initiale sont fréquemment sous-estimés par rapport aux besoins réels.

En outre, les aides personnelles au logement constituent des dépenses d'intervention (transferts à destination des ménages) particulièrement rigides car elles dépendent de paramètres exogènes de revenu et de situation familiale.

2 - Des modalités de financement complexes

Les aides personnelles au logement reposent sur des modes de financement complexes.

L'ALF, qui est une prestation familiale, est financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations familiales des employeurs et 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG).

L'ALS est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté à la fois par l'Etat (budget du logement) qui en assure l'équilibre financier et par deux contributions à la charge des employeurs[131].

130) La présentation par missions et programmes fait désormais apparaître le budget du logement dans la mission *« Ville et logement »*, les aides personnelles au logement constituant l'une des deux actions du programme *« aide à l'accès au logement »*.

131) La première contribution s'élève à 0,10 % du montant des rémunérations versées aux travailleurs ou assimilés, dans la limite du plafond prévu pour la fixation du montant des cotisations d'assurance vieillesse. La seconde contribution, à la charge des employeurs de plus de 9 salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, s'élève à 0,40 % du montant des salaires déplafonnés.

Le mécanisme de financement de l'APL est le plus complexe. Ce dispositif implique une définition délicate des clés de répartition entre l'Etat et la Sécurité sociale. Cette définition devait reposer, depuis la création de l'APL, sur le principe de « l'allocation logement (AL) virtuelle » : le montant de l'APL est censé correspondre à celui de l'allocation logement qu'aurait perçu le ménage si cette allocation n'avait pas été créée, montant pris en charge par le budget des prestations familiales s'il s'agit d'une famille, par le FNAL dans le cas contraire. Des clés forfaitaires de financement avaient été fixées par décret en 1985. Ce décret a été appliqué jusqu'en 1997, puis des clés de répartition provisoires ont été déterminées. Or, ces clés n'avaient pas évolué pour prendre en compte les conséquences de l'unification des barèmes AL-APL dans le secteur locatif en 2001 : elles ne reflétaient donc plus la réalité des charges incombant à chaque financeur.

Les clés forfaitaires de financement ont été abandonnées au 1er janvier 2006 pour revenir au calcul de « l'AL virtuelle ». Dans l'attente de calculer « l'AL virtuelle » de nouvelles clés provisoires ont été adoptées début 2006. Elles s'établissent à 54,50 % pour le FNPF, 1,53 % pour le FFIPSA, 6,72 % pour le FNAL et 37,25 % pour l'Etat. L'application rétroactive de ces clés pour 2005 a entraîné pour le FNPF un surcoût de 260 M€ qui n'avait pas été voté en LFSS 2005.

L'APL était financée jusqu'au 1er janvier 2006 par le fonds national de l'habitation (FNH), alimenté par des contributions du FNAL et de la sécurité sociale. En application de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, le FNH a été entièrement absorbé par le FNAL au 1er janvier 2006. Le FNAL finance donc désormais l'ALS et l'APL mais la complexité du mécanisme des clés de répartition subsiste.

Pour simplifier ces modalités de financement, deux schémas de réforme de l'architecture des aides pourraient être mis à l'étude :

- Un schéma à deux aides : une aide « familles » (financement branche famille) et une aide « autres publics » (financement Etat au titre de la solidarité). L'APL serait alors fondue dans les deux aides restantes, ce qui permettrait l'élimination du problème des clés de financement : à chaque dispositif correspondrait un financeur unique ;
- Un schéma à aide unique, prolongement logique de l'unification des barèmes. Deux possibilités de financement sont envisageables dans cette perspective : un financement par la branche famille et un financement par un fonds unique – le FNAL – alimenté par la contribution de l'Etat et une cotisation employeur globalisée (regroupant la cotisation actuelle au FNAL et les cotisations au régime général affectées aux prestations logement).

Tableau n° 3 : Les sources de financement des aides personnelles au logement en 2005

		En M€	En %
ALF	Régimes sociaux	3 478	24,27
ALS	FNAL	4 548	31,74
	dont Etat	3 177	
	dont employeurs	1 794	
	dont versement au FNH	-423	
APL	FNH[132]	6 302	43,98
	dont Etat	2 352	
	dont versement du FNAL	423	
	dont régimes sociaux	3 527	
Total	**Total** **Dont Etat** **Dont employeurs**	**14 328** **5 529** **1 794**	**100** **38,59** **12,52**
	Dont régimes sociaux	**7 005**	**48,89**

Source : PLF 2006, bleu budgétaire mission « Ville et logement »

II - La gestion des aides personnelles au logement

A - Une multiplicité d'acteurs

S'agissant de l'Etat, deux ministères interviennent aujourd'hui en matière d'aides personnelles au logement : le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement qui dispose de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) ; et le ministère de la santé et des solidarités qui dispose de la direction de la sécurité sociale (DSS).

En raison de la part de financement qui incombe à l'Etat (près de 40 % du montant total des aides personnelles), la DGUHC exerce un rôle prédominant en matière d'aides personnelles au logement et les moyens mis à sa disposition sont largement supérieurs à ceux de la DSS.

132) La mise en œuvre du nouveau FNAL et l'absorption du FNH ne sont effectives qu'à compter du 1er janvier 2006.

La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) intervient comme distributeur des aides via le réseau des CAF[133]. Elle participe aux travaux préparatoires à la révision annuelle des barèmes et met en œuvre les décisions prises à cette occasion.

La multiplicité des acteurs et la diversité des objectifs poursuivis expliquent la complexité des circuits de décision.

La coordination entre les administrations de l'Etat devrait être accrue. Il apparaît que trop souvent la DSS n'est pas associée à la préparation des arbitrages budgétaires de l'Etat qui ont des effets sur l'efficacité sociale et familiale des aides ou sur les finances sociales, même si, selon cette direction, des progrès ont été accomplis en 2005 et en 2006.

Ce manque de coordination est illustré par la décision prise en matière de révision des clés de financement du FNH, qui a eu pour conséquence un report de charges sur la branche famille de 260 M€ en 2005 (*cf. supra*) sans que la DSS ait été associée.

Pour gérer l'articulation entre l'Etat et la sécurité sociale, un groupe de travail Etat-CNAF a été constitué en 1997. Ce groupe informel a notamment préparé les modalités de l'unification des barèmes des aides personnelles en 2001. Les derniers travaux du groupe, demandés en 2004 par le Premier ministre[134], n'ont cependant pas fait l'objet de consensus et le rapport demandé n'a pas été remis. La dernière réunion du groupe de travail Etat-CNAF remonte à juillet 2004.

Ces difficultés de coordination renvoient à la question de fond de la nature des aides personnelles au logement et de leur cogestion par l'Etat et la branche famille.

133) La Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) distribue également, par l'intermédiaire du réseau des caisses de mutualité sociale agricole, les aides pour ses affiliés, qui représentent 4 % des bénéficiaires des aides personnelles au logement.

134) Le groupe de travail a été officiellement mandaté en février 2004 pour poursuivre la réflexion sur trois sujets : (1) l'unification de la déclaration de ressources des prestations familiales et de la déclaration fiscale en vue d'une meilleure évaluation des ressources des bénéficiaires, (2) le report de la date d'actualisation des barèmes au 1er janvier et (3) l'opportunité d'un changement des clés de financement de l'aide personnalisée au logement.

B - Les coûts de gestion

1 - Des coûts de gestion mal évalués

La distribution des aides donne lieu au remboursement de frais de gestion en faveur des gestionnaires (CNAF et CCMSA). Pour le FNAL, ces frais s'élèvent à 2 % du total des aides depuis le 1er janvier 1993. Pour le FNH, ils étaient fixés, au titre de l'APL, à 4 % jusqu'en 2001[135]. Ils ont été ramenés à 3 %, en 2002, pour tenir compte de la simplification induite par l'unification des barèmes en secteur locatif, et à 2 % à partir de l'exercice 2003.

Plusieurs études laissent toutefois penser que ces remboursements qui s'élevaient à près de 139 M€ en 2005 ne correspondent pas aux coûts réels. Une mission IGF / IGAS de 2003 estimait ainsi que ces coûts réels dépassaient les remboursements (3,9 % en APL contre 3 % et 5,9 % en ALS contre 2 %). En 2004, la DSS chiffrait cet écart à 55 M€ pour le FNH et 36 M€ pour le FNAL.

Cependant, ces travaux ne constituent que des estimations reposant sur des méthodes de calcul qui ne sont d'ailleurs pas homogènes. Ces difficultés d'évaluation traduisent le besoin impérieux d'un système adapté de connaissance des coûts de gestion des prestations gérées par la CNAF.

2 - Une difficulté récurrente, source de coûts indus : la date de révision des barèmes

Jusqu'à une période très récente, l'arrêté interministériel fixant l'actualisation des barèmes des aides au logement était fréquemment publié au deuxième semestre de l'année, voire plus tard[136], avec effet rétroactif au 1er juillet[137]. Ce décalage est néfaste pour les allocataires mais il l'est tout autant pour les CAF, contraintes de refaire tous leurs calculs avec les nouveaux barèmes et de verser des rappels, tandis que les indus ne sont en général pas recouvrés, sur décision ministérielle[138].

---

135) Le taux de 4 % s'appliquait à l'origine à la totalité de l'APL versée (jusqu'en 1989), avant de s'appliquer à la seule part financée par l'Etat.

136) La révision au 1er juillet 2003 n'est par exemple intervenue qu'en mai 2004.

137) Ce principe de révision au 1er juillet résulte de dispositions législatives pour l'APL et de la nécessité à la fois sociale et pratique d'effectuer aux mêmes dates la révision des barèmes de l'ALF et de l'ALS.

138) Cela a été le cas par exemple à la suite de l'actualisation tardive des barèmes en 2002 et 2003.

Le groupe de travail Etat-CNAF évalue l'économie de gestion potentielle à 130 M€ si les barèmes étaient révisés au 1er janvier.

L'ordonnance précitée du 8 juin 2005 a apporté une première modification en ce sens en posant le principe que la révision annuelle des barèmes intervient à une date fixée par décret et non plus nécessairement au 1er juillet. Cette ordonnance autorise donc la modification de la date de révision des barèmes mais ne la réalise pas pour autant.

Toutefois, la révision au 1er janvier, souhaitable, ne pourrait avoir un plein impact en termes d'économies que dès lors que le transfert des données fiscales aux CAF serait effectué *a priori* et non plus seulement *a posteriori* à des fins de contrôle Cette évolution permettrait d'alléger considérablement les démarches pour les allocataires et les actes de gestion pour les CAF.

III - L'efficacité des aides

A - Des finalités multiples

L'équité et l'efficacité des aides personnelles au logement peuvent être appréciées au regard des deux grands types d'objectifs qui leur sont assignés : familial et social, d'une part , de politique du logement, d'autre part.

1 - Les finalités familiales et sociales

Les aides personnelles au logement ont été conçues de façon à ce que le montant de l'aide diminue avec le revenu par unité de consommation et tienne compte de la taille de la famille. Cette finalité familiale s'exprime dans la forte progressivité des prestations en fonction de la taille du ménage[139].

L'extension du champ des aides personnelles au logement, avec la création de l'ALS en 1971, celle de l'APL en 1977, puis le bouclage des aides, a conduit à leur donner une finalité de plus en plus sociale, tout en maintenant la dimension familiale à travers la formule de calcul.

139) Par exemple, le montant d'aide personnelle au logement au niveau du SMIC est de 123,69 € pour un couple sans enfant et de 416,34 € pour un couple ayant quatre enfants (barème 2005, en zone II).

Les aides personnelles au logement figurent d'ailleurs parmi les prestations les plus efficaces en matière de redistribution, grâce à leur adaptation très étroite à l'évolution des revenus et à la taille de la famille. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale estimait ainsi dans son rapport 2003-2004 que leur impact serait presque aussi important que celui des minima sociaux.

2 - Les finalités en termes de politique du logement

Les finalités liées à la politique du logement sont diverses et ne permettent pas d'identifier clairement les objectifs assignés aux aides personnelles.

Le code de la construction et de l'habitation (CCH) dispose ainsi que les aides à la personne sont un des éléments de la « *politique d'aide au logement* », qui vise à « *favoriser la satisfaction des besoins de logements, promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat existant et prendre en charge une partie des dépenses en tenant compte de la situation de la famille et des ressources des occupants ; favoriser une offre de logements qui soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation* »[140].

Ces finalités ne sont pas spécifiques aux aides personnelles mais sont communes à tous les instruments de la politique du logement. Les objectifs poursuivis comme les moyens qui y sont affectés sont donc envisagés de façon globale.

Il en découle que la DGUHC n'est pas en mesure d'apprécier l'efficacité des seules aides personnelles en matière de politique du logement. Interrogée sur ce sujet, cette direction souligne que « *les différentes aides à l'amélioration des logements ont permis une amélioration significative du parc, d'autant que l'APL contribue largement à ces réhabilitations en prenant en charge les augmentations de loyer des ménages aux revenus les plus modestes* ». Ces éléments manquent manifestement de précision.

140) Article L. 301-1 CCH.

B - L'efficacité des aides personnelles au logement en question

La multiplicité des objectifs a pour conséquence l'impossibilité de les satisfaire tous simultanément.

1 - Une dégradation de l'efficacité sociale des aides

L'article L. 351-3 CCH prescrit de procéder à l'actualisation annuelle de l'APL afin d'assurer « *par toutes mesures appropriées, le maintien de l'efficacité sociale de l'aide personnalisée au logement* »[141].

Le « taux d'effort » est l'indicateur couramment utilisé pour mesurer cette efficacité sociale. L'effet des aides personnelles au logement peut être évalué en mesurant la différence entre taux d'effort brut (avant intervention des aides) et taux d'effort net (après intervention des aides).

Le taux d'effort net se définit de la façon suivante dans le secteur locatif :

Taux d'effort net = (Dépense de logement – Aide au logement) / Revenu net perçu

Si le concept fait l'objet d'un consensus, il n'existe pas de méthode unique d'analyse des impacts[142]. Toutefois, les études de la CNAF, de la DGUHC ou de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale s'accordent sur une augmentation globale du taux d'effort net depuis la fin des années 1980. Pour n'en citer qu'une, celle de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale constate pour l'ensemble des ménages une hausse globale de + 3,5 points du taux d'effort net entre 1988 et 2002.

Deux raisons expliquent cette dégradation de l'efficacité sociale des aides.

141) Rien de tel n'est prévu pour l'actualisation des barèmes de l'ALF et de l'ALS mais, dans les faits, des règles d'actualisation identiques ont été adoptées pour les trois aides.

142) Par exemple, la DSS et la DGUHC ne raisonnent pas en taux d'effort global mais procèdent à des analyses par « cas-types » qui ne sont d'ailleurs pas comparables entre elles.

La première est la dégradation du taux de couverture des loyers et charges :

- Les loyers-plafonds[143] ont été faiblement revalorisés alors même que les loyers réels progressaient rapidement. L'écart cumulé de 1991 à 2004 entre loyer-plafond et indice des loyers de l'INSEE s'élève ainsi à plus de 23%[144].
- Le forfait de charges n'a été également que modestement revalorisé : contrairement au loyer, les charges locatives ne sont pas couvertes sur la base de la dépense réelle plafonnée mais selon un forfait[145]. Or, les révisions se sont avérées inférieures à l'évolution du « panier de charges locatives » de l'INSEE. L'écart cumulé entre le forfait de charges et le panier charges locatives de l'INSEE sur la même période atteint ainsi plus de 21%[146].

En second lieu, les « mesures d'accompagnement » décidées lors des révisions annuelles, de nature très diverse, se sont le plus souvent traduites par une diminution des aides versées[147]. Ces mesures d'accompagnement ont produit depuis 1990 un total d'économies qu'il est difficile d'évaluer avec précision, mais que la DGUHC estime à 1 Md€ en année pleine.

Au total, les pouvoirs publics ont cherché, lors des révisions annuelles, à contenir la dépense liée aux aides personnelles au logement, que ce soit par une politique de revalorisation insuffisante des barèmes ou par des mesures d'économies ponctuelles. Les montants financiers en jeu sont en effet considérables : une indexation *a minima* des plafonds de loyers et des forfaits de charges sur les indices loyers et charges, d'une part, et des paramètres ressources sur l'indice des prix à la consommation, d'autre part, entraînerait un surcoût de 400 à 500 M€ par an dont la moitié à la charge du budget de l'Etat.

143) Le loyer-plafond est le niveau maximum de loyer pris en compte dans le calcul de l'aide. Au-delà, le loyer reste entièrement à la charge du locataire.
144) Source : DGUHC.
145) Ce forfait varie suivant le nombre d'enfants. Il est inférieur en cas de colocation.
146) Source : DGUHC.
147) Exemples de mesures d'accompagnement en 2003 : relèvement de la participation minimale à la dépense de logement de 28 à 29 € ; suppression de l'abattement pour frais de garde (abattement sur la base ressources de 762,25 € par enfant gardé) ; prise en compte des majorations de retraite dans la base ressources pour les personnes ayant élevé 3 enfants ; relèvement du seuil de non versement des aides de 15 à 24 €, de nouveau ramené à 15 € en janvier 2007.

Ce faisant, la politique mise en œuvre depuis les quinze dernières années a contribué à éroder de façon continue le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement face à l'évolution des loyers et charges réellement supportés par les bénéficiaires, sans faire de choix dans les priorités.

Il semble en fait que les deux grandes réformes sociales (le bouclage des aides et l'alignement des barèmes en locatif) ont entraîné – en élargissant le nombre de bénéficiaires pour l'une et en augmentant le montant d'aide versé pour l'autre – un surcoût tel qu'il a été jugé nécessaire de l'atténuer en freinant les révisions annuelles des barèmes. Le coût de l'extension du champ des aides a été partiellement supporté par l'ensemble des allocataires.

Selon la DGUHC, 51 % de l'ensemble des ménages résidant en France et qui paient un loyer satisfont aujourd'hui aux conditions de ressources permettant d'obtenir une aide personnelle au logement dans le secteur locatif et ont donc vocation à bénéficier du dispositif.

La définition du public bénéficiaire est donc très large et ne semble plus soutenable dans le contexte actuel de forte contrainte sur les finances publiques. Il est en effet impossible de rechercher simultanément le maintien de l'efficacité sociale pour les ménages les plus pauvres, la stabilité du nombre d'allocataires et celle de la dépense publique. La finalité première étant le maintien de l'efficacité sociale du dispositif, si l'on souhaite éviter une dégradation supplémentaire des finances publiques, le seul choix possible consiste à réduire progressivement l'effectif bénéficiaire.

Une première piste pour y parvenir serait de poursuivre la baisse des revenus d'exclusion. Cette démarche a déjà été engagée par les pouvoirs publics depuis plusieurs années. Il faut toutefois rappeler que les quatre premiers déciles de la population regroupent déjà 90% de la masse des aides versées, les quatre derniers n'en représentant que 2,5%.

Une seconde possibilité pourrait consister dans la suppression progressive des droits ouverts aux étudiants non boursiers. Depuis le 1er janvier 1993 en effet, tout étudiant a droit à l'ALS dès lors qu'il occupe un logement autonome n'appartenant pas à ses ascendants et qu'il s'acquitte d'une charge de logement. Après une forte progression jusqu'en 1996, le nombre d'étudiants bénéficiaires d'une aide personnelle au logement est aujourd'hui stabilisé autour de 700 000, soit environ un étudiant sur trois. Le coût budgétaire des aides personnelles au logement versées aux étudiants représente, quant à lui, environ 1 Md€.

La Cour estime que le public des étudiants bénéficiaires pourrait faire l'objet d'un recentrage significatif, par exemple en relevant de manière conséquente le plancher de ressources des étudiants non boursiers[148]. Cette solution – qui devrait s'intégrer dans une réflexion plus globale sur le statut des étudiants – a été empruntée par les pouvoirs publics depuis plusieurs années, mais de façon encore trop limitée pour produire des effets tangibles.

La mise en œuvre de cette proposition contribuerait à réduire la pression exercée par la demande sur les petits logements, pour éviter qu'elle ne se traduise par des hausses de loyers qui, au final, se retournent contre ceux que l'on a souhaité aider.

2 - Une contribution à la politique du logement difficile à évaluer faute d'indicateurs pertinents

La multiplicité des finalités liées à la politique du logement rend très délicate une évaluation de l'efficience et de l'efficacité des aides personnelles au logement.

Les indicateurs de performance associés au programme « aide à l'accès au logement » apparaissent peu adaptés pour apprécier l'efficacité des aides personnelles en matière de politique du logement. La loi de finances 2006 affecte l'ensemble des crédits dédiés aux aides personnelles sur ce programme de la mission « Ville et logement ». Ce programme comprend trois objectifs, dont un rassemble la quasi-totalité des crédits : il s'agit de l'objectif « aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement ». A cet objectif sont attachés deux indicateurs, relatifs pour le premier aux taux d'effort ciblés sur trois catégories de ménages (titulaires de minima sociaux, salariés, étudiants) et pour le second à la part des crédits d'aides personnelles affectée à chacune de ces catégories. En l'état, aucun indicateur de performance ne permet de vérifier précisément ni de mesurer les effets des aides personnelles, qu'ils soient directs ou indirects, sur le plan du logement. Une méthodologie d'évaluation de la contribution des aides à la politique du logement gagnerait à être construite.

La Cour estime qu'un certain nombre de sujets devraient être étudiés.

---

148) Les ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles sont les revenus soumis à l'impôt sur le revenu. Comme les étudiants vivent en grande partie de transferts familiaux, la plupart d'entre eux déclarent des ressources imposables nulles. Il a donc été décidé, depuis 1986 en APL, de leur appliquer un plancher de revenu forfaitaire qui tient compte de ces transferts familiaux. Ce plancher a été instauré en ALS au moment du « bouclage » en 1991.

Le premier d'entre eux est le cumul des aides personnelles et des aides à la pierre. Ainsi, en matière d'accession à la propriété, certains ménages titulaires de prêts conventionnés sont également bénéficiaires de l'APL. Ce dispositif combiné des aides à la pierre et des aides à la personne est né de la réforme du financement du logement de 1977, qui a converti une part des aides à la pierre en aides à la personne. Aujourd'hui, compte tenu de la part marginale que représentent les accédants parmi l'ensemble des allocataires, la Cour estime que la suppression des aides personnelles au logement dans le cas de l'accession aurait le mérite de simplifier et rationaliser les différents dispositifs existants.

Se pose ensuite la question de l'impact des aides sur l'amélioration du parc de logements. L'attribution des aides personnelles au logement est, en effet, subordonnée à la satisfaction de divers paramètres de qualité (comme les normes de superficie et de décence) contribuant ainsi théoriquement à l'amélioration de l'habitat[149].

Un troisième point à examiner est celui des interactions entre les aides à la personne et le logement social. En effet, l'accès au parc social des ménages modestes bénéficiaires des aides personnelles au logement démultiplie l'efficacité de ces aides. En sens inverse, cette efficacité est mise en question si l'accès au parc social est difficile. Or, selon la DGUHC, les bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le parc social public représentent 53 % des occupants de ce parc en 2003, soit une proportion équivalente à celle de 2000 (54 %) et de 1997 (54%). Il apparaît ainsi qu'une proportion importante de locataires du parc HLM bénéficie de revenus supérieurs au seuil permettant de percevoir l'aide au logement.

Le possible effet inflationniste des aides sur le marché locatif mérite un examen plus particulier, puisqu'il viendrait remettre en cause au moins partiellement l'efficacité des aides personnelles au logement. Selon la DGHUC et la DSS, la réalité de cet effet reste incertaine. Cependant, deux études, se fondant sur les éléments des enquêtes trimestrielles « logement » de l'INSEE, évoquent la possibilité d'un effet inflationniste des aides[150]. S'il reste difficile à apprécier – dans son ampleur comme dans sa durée (la hausse du niveau des loyers pourrait en effet susciter un surcroît d'offre qui serait lui-même suivi d'un tassement

149) En pratique, les CAF éprouvent des difficultés à faire respecter l'application de ces critères.

150) Anne LAFERRERE et David LE BLANC, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Economie et statistique* N°351, 2002 et Gabrielle FACK, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? – l'incidence des aides au logement en France 1973-2002 », *Economie et statistique*, octobre 2005.

de ces loyers) – deux constats peuvent, cependant, être tirés de ces deux études.

Il semble tout d'abord qu'une part de l'accroissement des aides versées ait été absorbée par des hausses de loyers, c'est-à-dire par des transferts nets vers les bailleurs privés, au détriment de la progression du pouvoir d'achat « logement » des allocataires.

Ensuite, les hausses de prix provoquées par l'afflux d'allocataires nouveaux (les étudiants notamment), entrant sur le marché du logement, ont pénalisé les allocataires anciens d'aides personnelles, en l'occurrence les personnes isolées et les ménages à bas revenus. Le bouclage n'a, en effet, pas augmenté les montants d'aides qui leur étaient destinés et les a confrontés à une concurrence plus forte sur le marché des petits logements du secteur privé et à des hausses de loyers. Il a donc contribué à dégrader leur taux d'effort net, donc leur pouvoir d'achat, sans qu'il soit possible de mesurer avec précision le phénomène.

C - Les atteintes à l'équité

1 - Un zonage insuffisamment fin pour assurer l'équité entre allocataires au plan national

Le territoire national est découpé en trois zones, chacune ayant un niveau de loyer-plafond différent :

- La zone I réunit l'agglomération de Paris et les communes de la première ceinture ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France ;
- La zone II comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100.000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise ;
- La zone III correspond au reste du territoire métropolitain.

L'objectif de cette différenciation est de tenir compte de la variation du niveau des loyers réels selon la zone géographique pour ne pas léser, par des plafonds trop bas, les locataires contraints de supporter un niveau de loyer élevé. Toutefois, le découpage en trois zones est trop fruste pour corriger significativement les différences de loyer ; en outre, le zonage ne tient pas compte, au sein d'une même zone, des disparités locales, notamment entre centre et périphérie. Au total, le découpage en trois zones ne permet pas de prendre correctement en compte l'hétérogénéité des loyers sur le territoire national.

2 - Une inégalité qui se creuse entre allocataires du parc social et allocataires du parc privé

La sous-évaluation chronique des barèmes des aides personnelles au logement par rapport à l'évolution réelle des loyers et des charges ne pèse pas de la même façon sur l'ensemble des allocataires. Elle pénalise particulièrement les allocataires du parc privé, qui supportent des loyers supérieurs à ceux du parc social. Or, il leur est appliqué le même niveau de loyer-plafond et ils perçoivent le même montant d'aide depuis l'unification des barèmes dans le secteur locatif.

Avec la pression à la hausse sur les loyers du parc privé, cette inégalité s'est accentuée. Selon la DGUHC, le taux d'allocataires qui ont atteint les loyers-plafonds s'élève désormais à 38 % dans le parc social (contre 31,4% en 1994) et 83,5 % dans le parc privé (contre 64,6 % en 1994).

L'Observatoire national de la pauvreté a analysé dans son rapport 2003-2004 l'évolution des taux d'effort bruts et nets des ménages pauvres[151] logés respectivement dans les secteurs public et privé.

Tableau n° 8 : Evolution des taux d'effort des ménages par niveau de revenu

	Taux d'effort brut		Taux d'effort net	
	1988	**2002**	**1988**	**2002**
Ménages pauvres	**29 %**	**40,1 %**	**12,9 %**	**16,1 %**
Secteur social	26,6 %	33,4 %	7,6 %	10 %
Secteur privé	31,7 %	50,8 %	19 %	25,7 %
Ensemble des ménages	**15,1 %**	**19,7 %**	**12,7 %**	**16,2 %**

Source : Rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à partir des enquêtes Logement de l'INSEE

Il ressort de ce tableau qu'il existe des distorsions très importantes dans les taux d'effort nets et dans leur évolution selon que les ménages pauvres sont locataires du parc privé ou du parc social[152].

151) Les ménages pauvres sont définis comme les ménages disposant de revenus par unité de consommation inférieurs à la demi-médiane des revenus.

152) Le taux d'effort net des ménages pauvres logés dans le secteur privé s'établit en 2002 à 25,7% contre 16% pour l'ensemble des ménages pauvres ; et ce taux a crû de 6,7 points entre 1988 et 2002 contre 3,2 points pour l'ensemble des ménages pauvres.

Au total, la hausse des loyers – partiellement favorisée par la généralisation des aides au logement – a porté atteinte à l'équité entre publics défavorisés selon qu'ils sont locataires du parc social ou du parc privé.

Or, cette inégalité n'est pas justifiée par une différence de situation sociale entre allocataires. La CNAF indique, en effet, que les revenus moyens et médians des allocataires logés dans le secteur privé sont inférieurs à ceux des allocataires logés dans le parc social.

Le maintien d'un barème unique en APL et en AL, certes plus avantageux pour les locataires du parc social étant donnée la différence de loyers, serait compréhensible et acceptable dans l'hypothèse d'un accès satisfaisant des ménages pauvres au parc social. Cependant, cette configuration n'est pas réaliste à court terme, en raison de l'insuffisance actuelle de l'offre de logements sociaux.

Dans ces conditions, pour réduire l'écart entre le taux d'effort des allocataires du parc privé et celui des allocataires du parc social, à situation familiale et sociale équivalente, il conviendrait d'étudier la piste consistant à découpler les loyers-plafonds en AL et en APL afin de les fixer à un niveau supérieur en AL. L'avantage relatif conféré aux allocataires du parc privé compenserait alors leur surcoût de loyer.

Toutefois, chercher à réduire le taux d'effort net dans le parc privé par une augmentation des loyers plafond aurait un coût élevé sans aucune garantie sur la baisse du taux d'effort, les propriétaires pouvant en profiter pour augmenter les loyers. Il est difficile de remédier à l'inégalité de traitement relevée par la Cour tant que l'insuffisance du nombre de logements sociaux et la faible mobilité dans le parc existant exerceront une pression aussi forte sur les loyers du parc privé.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Les pouvoirs publics sont confrontés à un choix difficile en matière d'aides personnelles au logement : il leur est, en effet, impossible de maintenir l'efficacité sociale des aides, à effectif d'allocataires stable et à dépense publique inchangée. La politique menée a pour l'instant consisté à freiner la dynamique de la dépense liée aux aides personnelles au logement en sous-évaluant les barèmes par rapport à l'évolution réelle des loyers et des charges supportés par les bénéficiaires, sans toutefois remettre en cause l'architecture d'ensemble. Ces solutions techniques de court terme trouvent aujourd'hui leurs limites puisqu'elles ont eu pour conséquence une dégradation de l'efficacité sociale des aides. Se satisfaire de cette situation reviendrait à voir disparaître l'un des objectifs essentiels du dispositif.

Dans ces conditions, la Cour formule plusieurs recommandations :

- mettre en œuvre une démarche plus fine d'évaluation de la contribution des aides personnelles à la politique du logement ;

- renforcer l'efficacité sociale des aides personnelles au logement par un recentrage du public bénéficiaire sur les personnes qui ont le plus besoin des aides pour se loger ;

- rechercher le moyen, au besoin par découplage des loyers plafonds de l'AL et de l'APL, de remédier à l'inégalité entre allocataires du parc social et allocataires du parc privé.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du gouvernement, ont pris connaissance avec un grand intérêt des travaux effectués par la Cour des comptes sur les « aides personnelles au logement » dans le cadre de son rapport public annuel.

Les aides personnelles au logement (APL, AL et ALF) constituent en effet un enjeu important pour les finances publiques. Les prestations versées qui bénéficient à plus de 6 millions de ménages s'élèvent actuellement à près de 14 Mds€ dont le financement se répartit entre les régimes sociaux (7 Mds€), l'Etat (5 Mds€) et les employeurs (2 Mds€) au travers d'une cotisation assise sur les salaires.

Elles représentent aujourd'hui un poids prépondérant au sein du budget du logement : 69 % des dépenses de la mission « Ville et logement » en 2007 (4,933 M€ sur un total de 7,145 M€).

Dans ce contexte, le maintien de l'efficacité sociale des aides nécessite des adaptations. Les recommandations formulées constituent à cet égard des pistes intéressantes.

Il convient, comme cela est préconisé, d'améliorer l'évaluation des aides personnelles, notamment les indicateurs de performance qui ne permettent pas actuellement de mesurer l'efficacité des aides en dehors de la diminution du taux d'effort qui est un indicateur purement quantitatif.

Le recentrage du champ des bénéficiaires aux personnes qui ont le plus besoin des aides pour se loger est un enjeu majeur pour maintenir à l'avenir leur efficacité sociale. Ceci doit toutefois être mené en restant attentif à l'impact du recentrage sur les incitations au travail, en cohérence avec la politique de l'emploi. Les réformes proposées sur les aides personnelles au logement en accession et les étudiants non boursiers peuvent constituer des réponses adaptées.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT

J'ai pris connaissance avec la pus grande attention de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif aux aides personnelles au logement.

La Cour met en avant la complexité du dispositif des aides personnelles au logement qui poursuivent plusieurs objectifs relevant à la fois de la politique du logement, de la politique sociale et familiale. Après avoir présenté très clairement la création progressive des différentes aides ainsi que leur mode de financement, la Cour émet un certain nombre d'observations et de préconisations qui appellent de ma part les remarques développées ci-après.

1) Sur la coordination des acteurs

La Cour relève la complexité des circuits de décision, liée à la multiplicité des acteurs et observe que la coordination entre les administrations de l'Etat concernées devrait être accrue. Elle indique notamment que ce manque de coordination est illustré par la décision prise en matière de révision des clés de financement de l'aide personnalisée au logement (APL), qui a entraîné un report de charges sur la branche famille de 270 M€ en 2005 « sans que la direction de la sécurité sociale ait été associée ».

Il convient de préciser que la question du changement des clés de financement de l'APL a fait l'objet de plusieurs échanges, soit au sein du groupe de travail Etat-CNAF, soit par le biais de réunions associant la DSS, la direction du budget et la DGUHC dès 2003. La question du changement des clés et l'impact financier qui en découle pour les régimes sociaux a été estimé à hauteur de 270 M€. Cette estimation a été présentée au groupe de travail Etat-CNAF en juillet 2004. Elle n'a pas été contestée par les services de la DSS.

La décision correspondante a été arbitrée lors de la réunion interministérielle du 22 novembre 2004. Le cabinet du Premier ministre a alors clairement indiqué que le changement des clés devait intervenir dès 2005. Cet arbitrage a été réaffirmé lors de la réunion interministérielle du 5 septembre 2005.

Si la question de la répartition du financement entre l'Etat et les régimes sociaux a nécessairement donné lieu à de longues discussions, compte tenu de leurs enjeux financiers, il n'est pas pour autant possible d'en induire un manque de coordination entre les acteurs.

2) Sur les coûts de gestion

La Cour relève les inconvénients d'une date d'actualisation des barèmes des aides personnelles au logement fixée au 1er juillet de l'année, et préconise une actualisation au 1er janvier.

Je partage totalement les observations de la Cour. La revalorisation des barèmes des aides personnelles au logement au 1er janvier est également l'une des recommandations de l'audit de modernisation sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement.

Un décret est en cours de publication. Il permettra à la prochaine revalorisation des aides de prendre effet au 1er janvier 2007.

De surcroît, comme l'a indiqué la Cour, le choix de cette date pourrait s'inscrire dans une réforme de plus grande ampleur qui consisterait à modifier la période de paiement des aides, actuellement fixée du 1er juillet au 30 juin, en la plaçant entre le 1er janvier et le 31 décembre. Une telle réforme présenterait l'avantage de faire coïncider la période de paiement et celle de la revalorisation des aides. Elle permettrait d'utiliser les transferts des données fiscales a priori afin d'établir les droits des bénéficiaires et d'éviter ainsi de demander chaque année une déclaration de ressources aux six millions d'allocataires.

La Cour indique que le groupe de travail Etat-CNAF a évalué l'économie de gestion potentielle de ces deux réformes (revalorisation des barèmes et paiement au 1er janvier) à 130 M€. Il convient de préciser que le montant des économies de gestion au titre de la période de paiement calée sur l'année civile a été évalué par la CNAF à 25M€.

3) Sur la dégradation de l'efficacité sociale des aides

La Cour fait le constat d'une dégradation des taux d'effort nets des ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement depuis plus de 10 ans et considère que deux raisons expliquent la dégradation du taux de couverture de la dépense de logement : d'une part, l'insuffisance des mesures de revalorisation des barèmes et, d'autre part, les mesures d'économies décidées en accompagnement des différentes actualisations.

Les mesures d'accompagnement intervenues ces dernières années, notamment celles décidées au titre de l'actualisation de 2003, s'inscrivent dans l'objectif d'une plus grande équité dans la prise en compte des ressources des bénéficiaires.

Ainsi, la prise en compte dans la base ressources des aides personnelles, à compter de 2004, de la majoration de retraite pour les personnes ayant élevé au moins trois enfants, a permis de traiter de manière équitable les retraités en calculant leurs droits sur la base de l'intégralité de leurs pensions. Quant à l'abattement effectué sur les ressources des ménages qui font garder des enfants, il était un avantage dépourvu de tout lien avec la

logique des aides personnelles et sa suppression, intervenue également en 2004, répondait au souci de préserver la logique des aides, en les recentrant sur la dépense de logement. De surcroît, cette mesure est intervenue au moment où se mettait en place la prestation d'accueil du jeune enfant, ce qui a permis d'unifier et d'améliorer les prestations spécifiques pour garde d'enfants.

Par ailleurs, la Cour considère « que la politique mise en œuvre depuis les quinze dernières années a contribué à éroder de façon continue le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement face à l'évolution des loyers et charges réellement supportés par les bénéficiaires, sans faire de choix dans les priorités ». Sur la base de ce constat, elle préconise un recentrage des aides au bénéfice des populations les plus démunies, par une diminution des revenus d'exclusion et par la suppression progressive des aides octroyées aux étudiants non boursiers.

Il convient de préciser que près de 76% des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement dans le secteur locatif (hors étudiants) ont des revenus inférieurs au SMIC. Le niveau des revenus d'exclusion au delà desquels l'aide n'est plus versée est donc déjà très faible. Or, ainsi que l'a relevé la Cour, les aides personnelles au logement font partie des aides sociales les plus redistributives grâce à l'adaptation étroite de leur montant à l'évolution du revenu. Pour une augmentation de revenus mensuels de 100 euros, l'aide diminue d'environ 35 euros pour un isolé et de 30 euros pour un couple avec deux enfants.

La réforme de l'unification des barèmes dans le secteur locatif intervenue en 2001-2002 répondait à un objectif d'harmonisation et de simplification mais également à un objectif d'incitation à la reprise d'une activité salariée. Elle a en effet conduit à ce que les ménages dont les revenus sont inférieurs ou équivalents au RMI puissent bénéficier de l'aide maximale, que leurs revenus proviennent de minima sociaux ou d'une activité salariée. Elle a ainsi joué un rôle reconnu comme « primordial »[153] *dans la correction des trappes à inactivité.*

Ainsi, toute accentuation supplémentaire de la dégressivité des aides irait à l'encontre des efforts menés par le Gouvernement pour lutter contre la trappe à inactivité.

---

153) Voir le rapport du Sénat : les minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité. Rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Mme LETARD fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 11 mai 2005.

S'agissant de l'aide versée aux étudiants, des réflexions sont menées dans le prolongement des préconisations du rapport sur le logement étudiant du député M. ANCIAUX qui visent à mieux prendre en compte les revenus des parents afin d'éviter le cumul des avantages fiscaux et le bénéfice d'une aide personnelle. Les difficultés de mise en œuvre d'un tel dispositif, que la Cour a d'ailleurs relevées, n'excluent pas une réflexion sur une revalorisation des planchers de ressources applicables aux étudiants non boursiers.

La Cour estime, en outre, que la suppression des aides personnelles au logement en accession à la propriété aurait le mérite « de simplifier et rationaliser les différents dispositifs existants ».

Je ne partage pas l'analyse de la Cour sur ce point. En effet, l'accession sociale à la propriété est l'un des piliers de la politique du logement, car elle répond à une aspiration forte de la population et favorise le choix des parcours résidentiels.

Le Gouvernement attache une attention particulière aux conditions dans lesquelles les ménages réalisent leurs projets d'accession à la propriété. Il convient en particulier que les ménages disposant de revenus modestes puissent bénéficier d'un accès au crédit immobilier dans des conditions acceptables. Les aides personnelles à l'accession, cumulées avec le prêt à zéro pour cent notamment, permettent de garantir un taux d'effort admissible (inférieur à 30%) pour les ménages modestes.

Compte tenu du contexte budgétaire contraint et de l'impact financier de la revalorisation des barèmes, le Gouvernement a fait le choix d'agir sur l'un des facteurs importants de l'évolution du taux d'effort des ménages par la mise en œuvre d'une politique de modération des loyers.

Le nouvel indice de révision des loyers entré en vigueur depuis le 1er janvier 2006, est calculé à partir de l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration des logements à la charge des bailleurs et de l'indice du coût de la construction (ICC). La pondération des trois indices retenus dans le nouvel indice est de 60% pour l'indice des prix à la consommation, 20% pour l'indice des prix d'entretien et d'amélioration et de 20% pour l'indice du coût de la construction. Le nouvel indice de révision des loyers est ainsi plus équilibré ; il tient mieux compte des charges supportées par les bailleurs ainsi que l'évolution de la capacité financière des locataires et sera moins sensible aux aléas de la conjoncture.

Depuis son entrée en vigueur, le nouvel indice évolue bien à un taux inférieur à celui de l'indice du coût de la construction, ce qui permet de limiter les hausses de loyer. Cela a un impact sur le parc privé, où l'indice sert à l'actualisation des loyers réels, mais également sur le parc social, où l'indice sert à l'actualisation des loyers plafonds des logements sociaux.

La mise en place de ce nouvel indice de révision des loyers devrait ainsi permettre de limiter l'évolution des taux d'effort des ménages. A ce titre les loyers plafonds des aides sont revalorisés de 2,8% à compter du 1er janvier 2007, soit le dernier niveau connu de l'évolution de l'indice de révision des loyers. Cela répond à la préoccupation de la Cour, qui préconise par ailleurs de mettre à l'étude « un découplage des loyers plafonds de l'AL et de l'APL dans l'objectif de remédier à l'inégalité entre allocataires du parc social et allocataires du parc privé ». Une telle mesure remettrait en cause la récente réforme d'unification des barèmes. Par ailleurs, s'il est vrai que les taux d'effort nets sont plus élevés dans le parc privé que dans le parc social, cela tient moins à une inadaptation des aides qu'à une évolution des loyers non régulée. C'est pourquoi le Gouvernement, dans le cadre du plan de cohésion sociale, a notamment fait porter son effort sur le développement d'un parc privé à loyer modéré, et il a par ailleurs signé un accord de modération des loyers pour l'année 2007 avec les représentants des propriétaires privés.

INTÉRIEUR

La rétention des étrangers en situation irrégulière

PRESENTATION

Les centres et les locaux de rétention administrative (CRA et LRA) sont utilisés pour retenir les étrangers en situation irrégulière avant leur éloignement du territoire national. Leur gestion est placée sous la responsabilité de la direction générale de la police nationale ou de la direction générale de la gendarmerie nationale. En juin 2006, dix-neuf centres de rétention administrative (seize gérés par la police, trois par la gendarmerie) étaient en service en métropole et trois outre-mer.

Les centres de rétention administrative ont été créés le 5 avril 1984 par décision du Premier ministre et mis en place par le biais de simples circulaires sur le fondement de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Pendant longtemps, aucun texte réglementaire n'a fixé ni les lieux d'implantation ni le nombre de centres autorisés. Aucune condition particulière n'était requise pour ouvrir et gérer de tels lieux jusqu'à ce qu'un décret du 19 mars 2001 suivi de deux arrêtés interministériels du 24 avril 2001 viennent fixer la liste des CRA et définir les aménagements dont ceux-ci devaient bénéficier dans un délai de trois ans.

Entre-temps, le fonctionnement des centres de rétention a subi l'impact, d'une part, de la décision prise en 2003 par le ministre de l'intérieur de doubler, dès l'année suivante, le nombre d'étrangers éloignés du territoire national en le faisant passer de dix à vingt mille, d'autre part, de l'allongement de la durée maximale de rétention, portée de 12 à 32 jours par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité.

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, entré en vigueur le 1er mars 2005, dispose que peuvent être placés dans des lieux de rétention ne relevant pas de l'administration pénitentiaire les étrangers faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière ou d'un arrêté d'expulsion, ainsi que ceux qui se trouvent en instance de réadmission dans un autre Etat membre de l'Union européenne. Pris en application dudit code, un décret du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente a abrogé le décret du 19 mars 2001 en introduisant certaines améliorations sur les aménagements exigés tout en repoussant jusqu'au 31 décembre 2006 l'obligation de mise aux normes des locaux.

La question des CRA et des LRA avait déjà été évoquée dans le rapport public particulier que la Cour avait consacré, en novembre 2004, à l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration. Elle recommandait notamment d'améliorer l'implantation immobilière des centres et de procéder à un recensement et à un contrôle des locaux de rétention. La Cour a décidé de procéder en 2006 à un examen plus approfondi et actualisé de cet aspect particulier de la politique de reconduite aux frontières des étrangers en situation irrégulière.

I - Les conditions de la rétention administrative

A - Les conditions matérielles

Jusqu'en 2005, les conditions matérielles de la rétention n'ont pas respecté les obligations imposées à l'administration par l'arrêté interministériel du 24 avril 2001, pris en application du décret du 19 mars 2001 précité. L'aménagement des locaux n'a pas été mis en conformité à l'échéance prévue du 31 décembre 2004. Des manquements a l'exigence d'espaces réservés aux femmes, de locaux de visite et d'un lieu de promenade extérieure ont été observés dans de nombreux CRA.

Dans plusieurs CRA, parmi les plus importants, les conditions sanitaires et d'hygiène réservées aux étrangers étaient très dégradées et constituaient parfois une véritable atteinte à la dignité humaine. Elles ont été dénoncées par maints rapports dont, en dernier lieu, celui du Conseil de l'Europe de février 2006 sur le respect effectif des droits de l'homme en France.

S'agissant des centres présentant les conditions matérielles d'accueil les plus vivement critiquées, il a fallu attendre mai 2006 et l'ouverture du nouveau CRA de Marseille-Le Canet pour que le centre de Marseille-Arenc soit enfin fermé, et juin de la même année pour qu'il en soit de même de la section des hommes du Palais de justice de Paris, transférée dans le CRA de Vincennes. Par ailleurs, un programme d'urgence a été mis en œuvre en 2005 qui a en partie porté ses fruits. Doté d'un budget de 2 M€, il a permis d'améliorer l'état des locaux existants et de les munir d'un certain nombre d'équipements élémentaires faisant défaut jusqu'alors.

Enfin, la commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente, instituée par la loi du 26 novembre 2003 et organisée par le décret du 30 mai 2005 n'a été installée qu'en mars 2006. Chargée de veiller au respect des normes d'hygiène, de salubrité, de sécurité et d'aménagement, ainsi que des droits des étrangers dans les lieux de rétention, cette commission a le pouvoir de formuler des observations et des recommandations dans un rapport annuel.

B - L'exercice des droits des étrangers

L'information des étrangers retenus sur leurs droits ainsi que les conditions d'exercice de ces derniers sont restées insuffisantes. Jusqu'à une date récente, les centres n'avaient pas tous établi de règlement intérieur conforme, trois ans après la publication des textes le rendant obligatoire. Le recours à un interprète, prévu par l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945 modifiée, est resté purement formel, de même que l'assistance d'un conseil. L'absence d'information préalable des étrangers sur leurs déplacements (audiences, présentation au consulat, embarquement), pourtant rendue obligatoire par le modèle de règlement intérieur de 2001, a été la source de fortes tensions dans les CRA.

Des améliorations récentes ont été apportées en ce qui concerne le règlement intérieur. Des arrêtés du 2 mai 2006 ont réaffirmé l'obligation d'afficher le règlement traduit dans les langues les plus couramment utilisées afin de permettre la correcte information des étrangers sur l'exercice de leurs droits. En revanche, la situation reste toujours préoccupante s'agissant du droit de recourir à un interprète pendant toute la durée de la rétention, rappelé par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (article L.551-2). Aucune disposition n'est prise pour le mettre en œuvre effectivement ce qui rend difficile, en particulier, les demandes d'asile qui doivent être formulées en français. De même, les dysfonctionnements relatifs à l'information préalable des étrangers sur leurs déplacements, désormais aussi inscrite dans le code (article L.553-5), ne sont pas levés.

C - Le renforcement tardif des capacités d'accueil

Les conditions de vie dans les CRA se sont fortement dégradées entre 2002 et 2005 en raison de l'augmentation des décisions de placement en rétention et surtout de l'allongement de la durée moyenne de séjour dans les centres qui a doublé de 5,3 à 10,2 jours. Le nombre moyen d'étrangers hébergés quotidiennement est passé de 370 en 2002 à 840 en 2005. La capacité totale d'accueil n'a pas évolué au même rythme. Le taux moyen d'occupation des centres s'est donc élevé de 55 % à 83 %. Avec des taux moyens de plus de 90 % en 2005, des CRA comme ceux de Paris, Bobigny ou Marseille, sont souvent arrivés à saturation.

Le ministère de l'intérieur avait prévu de faire face au doublement des éloignements, d'une part, par un plan d'urgence prévoyant l'ouverture de 265 places supplémentaires avant la fin de 2004 d'autre part, par un programme dit « CRA-1000 » portant sur la construction de dix centres supplémentaires d'une capacité totale de 1000 places dans le cadre d'une procédure de location avec option d'achat sous maîtrise privée.

Le programme CRA-1000 n'a pu voir le jour. En revanche, le plan d'urgence a été mis en œuvre, pour plus de la moitié grâce à l'extension des locaux existants, l'occupation de nouveaux locaux plus vastes et la restitution au centre du Mesnil-Amelot des places prélevées en 2003 par la zone d'attente de Roissy. Pour le reste, l'accroissement des capacités d'accueil a été obtenu à superficie constante, ce qui a aggravé la promiscuité dans les centres. Au total, le nombre de places disponibles dans les CRA de métropole est passé de 682 en janvier 2003 à 944 en juin 2005, loin de l'objectif affiché initialement de 1215 à la fin 2004.

L'adaptation de la capacité d'accueil des CRA aux nouveaux objectifs quantitatifs de la politique d'éloignement n'a été effective qu'à compter de 2006 avec l'ouverture de quatre nouveaux centres (Marseille-Le Canet, Toulouse-Blagnac, Roissy-Charles de Gaulle, Plaisir), l'extension de deux centres existants (Vincennes, Lille) et l'augmentation de places sans extension des locaux dans deux centres (Rouen, Bobigny). En ajoutant les travaux accomplis sur les sites relevant de la gendarmerie nationale (création des centres de Metz et de Rennes, aménagement de celui de Strasbourg), la capacité totale des CRA de métropole devait atteindre 1.537 places en janvier 2007.

D - Les locaux de rétention administrative

1 - Un régime à deux vitesses

Le décret du 19 mars 2001 avait prévu la possibilité, lorsque les circonstances de temps ou de lieu font obstacle au placement immédiat dans un CRA, de placer l'étranger dans un local de rétention administrative (LRA) ouvert par arrêté préfectoral, généralement dans un commissariat. Comme ces locaux n'offrent pas les mêmes conditions d'accueil ni les mêmes garanties de respect des droits des étrangers, le placement doit y revêtir un caractère provisoire. Sa durée ne peut excéder 48 heures sauf en cas de recours, s'il n'existe pas de centre de rétention dans le ressort du tribunal administratif ou de la cour d'appel.

Le décret du 30 mai 2005 n'a pas supprimé l'existence d'un tel système à deux vitesses. Il a néanmoins renforcé les contraintes imposées à l'aménagement des LRA qui doivent désormais disposer d'une pièce réservée aux avocats comme les CRA. Cependant, de grandes différences subsistent entre les deux régimes de rétention. Les exigences d'aménagement et d'équipement des LRA demeurent beaucoup plus sommaires. Ainsi, la salle réservée au service médical, l'espace de promenade à l'air libre et la salle de détente n'y sont pas obligatoires.

L'exercice effectif des droits des étrangers retenus n'est pas entouré des mêmes garanties. Dans les centres de rétention, la réglementation impose l'intervention d'une association à caractère national ayant pour objet d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits. Dans les locaux de rétention, cette garantie n'est pas rendue obligatoire par le décret de 2005 (comme précédemment par celui de 2001) qui prévoit seulement que les étrangers *« peuvent »* bénéficier du concours d'une association *« à leur demande ou à l'initiative de celle-ci »*. D'ailleurs, la convention passée entre l'Etat et la Cimade, renouvelée en 2002 et 2006, prévoit l'intervention de cette dernière dans les centres et non dans les locaux de rétention administrative.

Enfin, alors que la liste des CRA est fixée par arrêté interministériel, il n'existe toujours pas d'obligation pour l'administration de tenir à jour et de publier l'inventaire des LRA ouverts sur le territoire national.

2 - Un contrôle insuffisant

Loin d'être marginal, le recours aux locaux de rétention se développe. Selon les données fournies par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), 9 674 étrangers y ont été maintenus en 2005 pour tout ou partie de leur rétention, contre 5 890 en 2002. Certains LRA ont une fréquentation équivalente à celle d'un centre de rétention. Le local de Choisy-le-Roi, par exemple, ouvert par le préfet du Val-de-Marne par arrêté du 22 juin 2001, accueille près de 1 500 étrangers par an.

La DLPAJ a transmis à la Cour plusieurs inventaires différents des LRA permanents ouverts en métropole. Le plus récent, arrêté en mai 2006, en comportait 73, un grand nombre ayant été ouverts récemment. En revanche, certains, pourtant toujours en fonctionnement, ne figuraient pas sur cet inventaire, comme celui d'Amiens.

Le recours aux locaux de rétention administrative est parfois non conforme aux textes. Déjà, les informations transmises en 2004 par la DLPAJ et la DCPAF sur la durée de séjour dans les LRA ont montré que le délai légal maximal de 48 heures pouvait être largement dépassé pour une proportion importante des étrangers retenus. Dans au moins neuf LRA sur 73, la durée moyenne de séjour des étrangers retenus était en 2005 comprise entre quatre et neuf jours.

Certes, le maintien dans des tels locaux peut excéder 48 heures en cas de recours formé devant le tribunal administratif ou la cour d'appel, s'il n'existe pas de CRA dans le ressort de ces derniers. Cependant, la fréquence des recours ne suffit pas à justifier les durées observées. D'ailleurs, la durée moyenne de rétention dans certains locaux, comme celui de Versailles, dépasse 48 heures bien qu'ils soient situés dans un département doté d'un CRA dans les ressorts de la cour d'appel et du tribunal administratif. Un certain nombre de locaux de rétention administrative sont utilisés en lieu et place des centres de rétention. Certains étrangers y sont maintenus jusqu'à leur éloignement du territoire national. Cette constatation est corroborée par le décalage existant entre le nombre de reconduites à la frontières (19 841) enregistrées par la DCPAF et le nombre d'étrangers éloignés (17 198) à leur sortie des CRA au vu des statistiques de la DLPAJ.

Par conséquent, la réglementation en vigueur tolère, sans prévoir un dispositif suffisant de contrôle, une dérogation importante au régime de droit commun applicable aux étrangers maintenus en rétention administrative. En période de saturation des capacités d'accueil des CRA, ce régime ambigu ne peut qu'encourager la multiplication des locaux de rétention administrative à caractère permanent et provoquer des risques d'abus.

II - Les résultats de la politique d'éloignement

La Cour avait recommandé un renforcement des mesures de lutte contre l'immigration irrégulière, préalable indispensable à l'amélioration des modalités d'accueil et d'intégration des immigrants. Elle relève les efforts récemment entrepris en matière de politique d'éloignement.

Le nombre d'étrangers éloignés du territoire national est passé de 10 067 en 2002 à 19 841 en 2005. Ce résultat a été obtenu par l'augmentation des placements en rétention à la suite du renforcement très sensible des interpellations d'étrangers en situation irrégulière et des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF). De surcroît, selon les statistiques de la DLPAJ, le taux de reconduite des étrangers retenus dans les CRA a été relevé de 38 % en 2002 à 68 % en 2005.

A - L'accroissement du nombre d'étrangers retenus

Le ministre a demandé aux préfets, dans une circulaire du 22 octobre 2003 puis de façon réitérée, d'intensifier les contrôles d'identité sur la voie publique en mobilisant toutes les possibilités ouvertes par l'ordonnance du 2 novembre 1945 et l'article 78-2 du code de procédure pénale. Instruction leur a été donnée de prendre systématiquement des arrêtés de reconduite à la frontière (APRF) à l'encontre des personnes interpellées en situation irrégulière. Chaque préfet de département s'est vu assigner un nombre d'éloignements à effectuer dans l'année.

De fait, le nombre des interpellations d'étrangers en situation irrégulière s'est élevé en métropole à 82 814 en 2005, en hausse de 67 % par rapport à 2002. Le total des mesures d'éloignement décidées a connu une progression de 50 %, atteignant le nombre de 73 705. Enfin, 29 257 étrangers ont été placés dans un centre de rétention, soit 16 % de plus qu'en 2002.

B - L'augmentation du nombre des reconduites

Elle est due à la forte augmentation, de 16 200 en 2002 à 24 124 en 2005, du nombre de dossiers transmis par les préfectures au bureau centralisateur de la DCPAF, le bureau de l'éloignement (« Burel »), mais aussi à la plus grande capacité de ce dernier à les traiter. Ainsi, le pourcentage des mesures d'éloignement reçues par le bureau mais non exécutées a baissé de 39 % à 30 %.

L'interruption de la procédure d'éloignement sur décision du juge administratif ou judiciaire n'a touché que 8,9 % des dossiers transmis en 2005 au lieu de 10,6 % en 2002. En particulier, la part des assignations à résidence[154] est devenue marginale. Le doublement de la durée moyenne de rétention ainsi que différentes initiatives du ministère ont permis de faciliter la délivrance des laissez-passer consulaires qui n'ont pas été obtenus dans les délais dans 5,8 % des cas en 2005 au lieu de 7,9 % en 2002. L'échec des éloignements causé par la reconnaissance des demandes d'asile est devenu très rare du fait de la réduction du délai imposé pour les formuler[155].

En outre, les motifs d'échec constatés par la DCPAF au moment de la mise en œuvre matérielle des éloignements ont reculé. Les refus d'embarquer des étrangers n'ont empêché que 3,4 % des éloignements contre 6,4 % en 2002, notamment grâce au recours accru au transport aérien sous escorte. L'évolution est encore plus nette pour l'absence de moyens de transport qui n'a interrompu que 1,1 % des procédures d'éloignement dont le bureau de l'éloignement a été saisi au lieu de 4,2 % trois ans auparavant.

Les centres de rétention administrative sont au carrefour d'un ensemble de procédures administratives et juridiques complexes qui mobilisent des moyens importants au sein des services de police et de gendarmerie, des préfectures, ainsi que des juridictions et des services consulaires. Le renforcement du dispositif administratif et policier mis en œuvre a permis au ministère de l'intérieur de doubler le nombre de reconduites à la frontière sans remédier néanmoins aux dysfonctionnements observés en amont à divers stades de la procédure. En effet, si 68 % des personnes placées en rétention ont été éloignées du territoire national en 2005, le pourcentage n'est que de 27 % par rapport à l'ensemble des étrangers frappés d'une mesure d'éloignement et même de 17 % pour l'ensemble de ceux qui ont été interpellés en situation irrégulière. Les résultats de cette politique ne doivent donc pas être mesurés uniquement à travers le nombre de reconduites effectives mais aussi au regard des moyens mobilisés.

154) Les décisions d'assignation à résidence n'ont empêché l'exécution que de 1,9 % des mesures d'éloignement en 2005 au lieu de 2,9 % trois ans auparavant.
155) La reconnaissance des demandes d'asile n'a interrompu en 2005 que 0,8 % prodécures d'éloignement transmise au Burel contre 2,0 % en 2002.

C - La mesure des résultats obtenus

Le dispositif de suivi statistique présente un certain nombre de lacunes et d'incohérences qui font douter de sa fiabilité et empêchent de mettre en perspective les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus en nombre d'étrangers effectivement éloignés du territoire national.

1 - La fiabilité du dispositif statistique de suivi

L'absence de résultats connus des APRF par voie postale (34 429 en 2005) est une première source de difficulté. Dans les statistiques, le nombre d'éloignements effectivement exécutés à la suite de tels arrêtés est quasiment nul. En conséquence, le taux d'exécution des mesures prononcées est très différent selon que l'on inclut ou pas les APRF par voie postale. Pourtant, la DLPAJ a constamment réaffirmé au cours des dernières années, notamment par voie d'instruction aux préfets, la nécessité de prendre systématiquement de tels arrêtés à l'encontre des étrangers auxquels était opposé un refus de titre de séjour, arguant qu'ils étaient exécutables sans délai en cas d'interpellation.

De manière générale, le suivi des éloignements décidés et non exécutés est défectueux. Jusqu'en 2004, la DLPAJ a produit des statistiques annuelles pour l'ensemble des mesures décidées. Les décisions non exécutées étaient réparties par catégorie de mesures et par cause d'échec, mais l'analyse était succincte et approximative. Désormais, la DLPAJ n'assure plus le suivi systématique des causes de non aboutissement des mesures d'éloignement. Celui-ci est dévolu au bureau de l'éloignement qui n'est pourtant saisi que du tiers des dossiers.

Les statistiques annuelles sont établies seulement pour les éloignements décidés et exécutés. Toutefois, le manque de cohérence de ces données conduit à douter de leur fiabilité. Par exemple, le nombre des éloignements n'ayant pas abouti en 2005 (53 856) ne correspond pas à la somme des mesures non transmises (49 581) et des mesures non exécutées par ce bureau (7 312).

Enfin, des données partielles sur les diverses causes d'échec recensées sont centralisées par la DLPAJ. Classées en quelques rubriques peu homogènes et parfois redondantes, elles ne portaient en 2005 que sur 21 361 mesures représentant moins de la moitié des éloignements non exécutés dans l'année. Même en déduisant la totalité des APRF par voie postale, au moins sept mille cas d'échec restent inexpliqués.

2 - L'analyse insuffisante des difficultés rencontrées

La mesure des résultats obtenus en regard des moyens mis en œuvre en amont de la rétention administrative est problématique. Les interpellations ont été doublées, mais moins d'une sur deux donne lieu à un APRF[156]. Le ministère ne dispose pas d'analyses suffisantes de cette situation alors qu'un important dispositif policier et administratif est mobilisé par les quatre-vingts mille interpellations opérées annuellement. La référence à l'expiration du délai de garde à vue, susceptible d'empêcher d'instruire le dossier de l'étranger, reste imprécise et non évaluée. Les autres motifs cités ne sont pas de nature à justifier les pourcentages enregistrés.

De même, les mesures d'éloignement se sont fortement accrues, mais moins de 40 % sont suivies d'un placement en rétention et ce taux s'est nettement dégradé de 2002 à 2005[157]. La seule explication invoquée est le manque de places dans les centres et locaux de rétention. Les statistiques de la DLPAJ évaluent à 7 461 le nombre d'étrangers libérés en 2005 pour ce motif. L'insuffisante capacité d'accueil des CRA n'apparaît pas néanmoins à la mesure du décalage observé qui a porté sur près de vingt mille personnes.

Enfin, les causes et le taux de refus par le juge des libertés et de la détention des demandes de prolongation de la rétention ne sont plus suivis. Le ministère n'est pas en mesure de produire le taux de remise en liberté des personnes retenues pour vice de procédure imputable aux services, qui est pourtant l'un des indicateurs inscrits dans le programme annuel de performances de la police nationale.

D - Le coût de la politique d'éloignement

L'absence d'évaluation véritable du coût global de la politique d'éloignement contraste avec la priorité absolue donnée par le ministère de l'intérieur à l'accroissement du nombre d'étrangers reconduits à la frontière à partir des centres de rétention.

156) Le rapport entre le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière et le nombre d'APRF pris sur interpellation est relativement stable : 46,0 % en 2001, 43,7 % en 2002 et 45,6 % en 2005.

157) Le rapport entre le nombre d'éloignements décidés et le nombre de placements en rétention a baissé de 51,2 % en 2002 à 39,7 % en 2005.

Le coût de fonctionnement des centres de rétention n'est toujours pas établi avec précision. En outre, à ces charges de fonctionnement s'ajoute le coût des reconduites à la frontière qui ne fait l'objet d'aucun chiffrage comme l'a souligné la commission d'enquête sénatoriale sur l'immigration clandestine dans un rapport publié en avril 2006. La Cour avait déjà constaté en 2004 que la direction générale de la police nationale ne connaissait pas le montant réel des dépenses engagées au cours des années précédentes pour le fonctionnement des centres de rétention administrative gérés par ses services (DCSP et DCPAF) au moyen des crédits centralisés de l'article 27 « reconduites à la frontière » du chapitre 34-41.

Les bilans financiers établis, à la demande de la juridiction, par la direction de l'administration de la police nationale (DAPN) étaient inexploitables à cause du caractère à la fois incomplet et hétérogène des données collectées auprès des préfectures. Ils n'intégraient pas les dépenses engagées par un certain nombre de centres importants. La nature des dépenses prises en compte était différente d'un CRA à l'autre.

L'ensemble des frais de fonctionnement (alimentation, entretien courant des locaux, blanchisserie, frais d'interprétariat, frais consulaires) devant normalement relever du budget des centres au vu des instructions en vigueur n'était pas systématiquement intégré. Inversement, certaines dépenses relevant d'autres budgets étaient parfois comptabilisées, comme les dépenses médicales et d'hospitalisation, les frais d'usage des véhicules (carburant, péage) ou le coût de travaux d'aménagement. En conséquence, l'estimation par la DAPN d'un coût annuel de l'ordre d'1M€ pour l'ensemble des CRA de métropole et d'outremer ne pouvait être considérée comme significative et fiable.

Selon les dernières informations transmises à la Cour, la DGPN évalue désormais à 6,658 M€ en 2004 et 8,091 M€ en 2005 la somme des dépenses de fonctionnement engagées dans les CRA placés sous sa responsabilité. D'un montant beaucoup plus élevé qu'antérieurement, ces estimations ne paraissent cependant toujours pas exhaustives. Ainsi, la comptabilisation des frais d'hébergement et de restauration (1,780 M€ en 2005) ou d'entretien des locaux (1,006 M€) reste partielle et variable d'un CRA à l'autre. Alors que les frais de transport sont normalement comptabilisés par ailleurs, certains sont néanmoins imputés au fonctionnement de quelques centres. Aucune dépense n'est enregistrée pour le CRA de Bordeaux. Au total, hormis ce dernier, le coût de la rétention aurait fluctué en 2005 de 0,56 € à 85,44 € par étranger et par jour. De tels écarts jettent le doute sur l'exactitude des derniers bilans financiers établis par le ministère.

Outre le fonctionnement des CRA, la direction générale de la police nationale reconnaît qu'elle n'est pas encore en capacité de calculer le coût analytique global de l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière, supporté par ses services. Celui-ci devrait résulter de l'analyse des dépenses engagées en fonctionnement et en investissement par l'ensemble des acteurs aux différentes étapes de la procédure. Il conviendrait de valoriser les dépenses de personnel engagées dans les centres (890 policiers en mai 2006), mais aussi, en amont de la rétention, dans les services de police (interpellations, gardes à vue, transferts) et les préfectures (378 agents en équivalent temps plein affectés à l'éloignement), comme en aval (transports des étrangers éventuellement sous escortes internationales).

Les estimations sommaires transmises à la Cour (40 M€ en 2002, 76 M€ en 2004 et 100 M€ en 2005), résultats d'un premier effort d'analyse dans le cadre de la préparation du budget de 2007, portent en fait sur les éléments de coût de l'ensemble des actions de lutte contre l'immigration irrégulière, au-delà de la seule politique de l'éloignement.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement prises en compte (16,6 M€ en 2004, 21,0 M€ en 2005) concernent aussi les zones d'attente, particulièrement celle de Roissy (8,14 M€ en 2004, 9,27 M€ en 2005). Au titre des frais de personnel, elles recouvrent, sauf la police aéroportuaire, toutes les missions de la PAF, notamment les contrôles aux frontières extérieures, qu'il conviendrait de dissocier des missions strictement liées à la reconduite des étrangers à la frontière. En revanche, des services participant à cette dernière, autres que la police aux frontières ou la sécurité publique, ne sont pas pris en compte, comme ceux des préfectures départementales, de la préfecture de police de Paris ou des compagnies républicaines de sécurité.

Hormis le nombre d'éloignements réalisés dans l'année, le ministère de l'intérieur n'a pas été en mesure en 2006 de produire les deux autres indicateurs retenus dans le projet annuel de performances de la police nationale en application de la loi organique sur les lois de finances (LOLF).

Tel a été le cas en effet non seulement, comme déjà mentionné, de l'indicateur n°3 sur le taux de remise en liberté des personnes placées en rétention administrative, mais aussi de l'indicateur n°1 « coût moyen d'une rétention en CRA police », dont la portée est pourtant limitée puisqu'il ne prend en compte que les heures de fonctionnaires consacrées à la garde des étrangers retenus (y compris leur présentation devant les autorités administratives, judiciaires et consulaires), les frais inhérents aux escortes internationales, le coût des moyens de transport mis en œuvre et les frais de fonctionnement des CRA.

La Cour note que le ministère s'est engagé à produire cet indicateur en 2007 grâce à la mise en œuvre de la main courante informatisée au sein de la PAF et à la généralisation du logiciel ELOI dédié à la gestion des CRA.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La relance de la politique d'éloignement du territoire des étrangers en situation irrégulière, partie intégrante d'une politique globale d'immigration a été engagée avant même que l'adaptation nécessaire des capacités des centres de rétention ne soit assurée. De même la mise aux normes de l'aménagement des CRA a été tardive. Le respect de l'exercice des droits des étrangers retenus reste incomplet. A l'avenir, un contrôle plus rigoureux devrait être exercé sur les conditions de séjour des étrangers notamment dans les locaux de rétention administrative dont l'usage n'est pas aujourd'hui suffisamment encadré.

Le doublement du nombre de reconduites à la frontière a été obtenu au prix d'un accroissement important des moyens mobilisés pour le fonctionnement des centres, mais aussi dans les préfectures et dans les services de police et de gendarmerie, sans que l'ensemble des dysfonctionnements existant en amont de la rétention ait été corrigé. Il conviendrait d'avoir une mesure plus précise de l'efficacité de l'action publique à chaque stade de la procédure. A cet égard, le ministère de l'intérieur devrait se doter d'un véritable outil d'analyse des difficultés rencontrées.

Enfin, il doit progresser dans l'évaluation du coût global de cette politique qui paraît avoir été négligée jusqu'à présent. A cet égard, il lui faut se mettre rapidement en conformité avec le projet annuel de performance de la police nationale.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I- Les conditions de la rétention administrative

A- Les conditions matérielles

La Cour relève que les conditions matérielles de rétention n'auraient pas respecté, jusqu'en 2005, les obligations imposées par l'administration par l'arrêté interministériel du 24 avril 2001 et que les conditions d'accueil des étrangers dans certains centres de rétention ont été dénoncées par maints rapports, dont en dernier lieu celui du Conseil de l'Europe en février 2006.

Un programme d'urgence a été mis en œuvre en janvier 2005. Doté d'un budget de 2 M€ (crédits ouverts en LFR 2004), il a permis d'améliorer l'état des locaux existants et de les munir d'un certain nombre d'équipements élémentaires nécessitant un renouvellement ou faisant défaut jusqu'alors. Au-delà de ce programme, plus de 4,8 M€ d'investissement ont été affectés aux travaux d'entretien et de réhabilitation des centres existants (Marseille Arenc, Paris dépôt, Nantes, Nice, Bordeaux et Bobigny) sur la période 2004-2005. Les centres de Nanterre et de Versailles qui ne répondaient pas aux normes ont été fermés et des travaux d'aménagement dans plusieurs centres ont permis une amélioration des conditions de rétention, conformément aux prescriptions qui avaient été faites. Début 2005, la totalité des centres existants en métropole disposaient d'une cour de détente extérieure, d'une séparation hommes/femmes et de locaux de visites.

Par ailleurs, on rappellera que le gouvernement a souhaité, à l'occasion de l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, modifier profondément le cadre de la rétention administrative par l'augmentation des garanties offertes aux retenus dans l'exercice de leurs droits en contrepartie de l'allongement de la durée de rétention.

Aussi, pour faire face à ces nouvelles dispositions législatives, le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense ont élaboré un programme immobilier assurant, d'ici à l'horizon 2007, la création de nouvelles places en centres de rétention administrative par l'agrandissement des centres existants et la construction de nouveaux centres. La fermeture des centres anciens qui devenaient inadaptés à la nouvelle durée de la rétention est intervenue parallèlement

Par ailleurs, il est apparu dans ce nouveau contexte que les normes minimales d'équipements prévues par le décret n°2001-236 du 19 mars 2001 auxquelles devaient satisfaire les centres et locaux de rétention devaient être redéfinies.

De plus, au-delà de ces considérations matérielles, l'allongement de la durée moyenne de séjour a obligé à repenser l'esprit même de la rétention en envisageant le développement de prestations de service plus nombreuses et d'une qualité accrue permettant à l'étranger d'envisager son éloignement dans des conditions sereines.

Le ministre d'Etat avait ainsi réaffirmé à l'occasion des discussions sur la loi du 26 novembre 2003 précitée que son action viserait également à l'amélioration des conditions de rétention administrative.

C'est pour répondre à l'ensemble de ces préoccupations qu'une mission menée conjointement par l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales du ministère en charge des affaires sociales a été diligentée.

Les conclusions de la mission, livrées au mois de juillet 2004, ont servi à l'élaboration du décret n°2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente, codifié aux chapitres 1 et 3 du titre V du livre V de la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile. Des normes d'équipement et de confort plus favorables ont ainsi été élaborées et les missions relatives à l'assistance juridique et au soutien matériel et psychologique des étrangers retenus ont été précisées.

Ces évolutions, qui se sont traduites par la fermeture des centres de rétention de Versailles, de Saint Louis, de Marseille-Arenc et de la partie homme du Palais de Justice de Paris, ont reçu un accueil favorable de la part des organes internationaux en charge du respect des droits de l'Homme. Ainsi, à l'occasion de sa dernière visite en octobre dernier, le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a pu constater des conditions d'accueil satisfaisantes constatées dans les centres de rétention de Palaiseau, de Toulouse-Cornebarrieu, de Vincennes II et de Marseille-Canet, sites inspectés au cours de leur visite en France.

A la fin de l'année 2006, l'ensemble des centres respectent les nouvelles prescriptions.

Enfin, comme le souligne la Cour et dans le cadre de la volonté gouvernementale de renforcer les droits des retenus, une commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente a été mise en place par la loi du 26 novembre 2003 précitée et par le décret n°2005-616 du 30 mai 2005 codifié à la section 3 du titre Ier du livre Ier de la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile précité.

Cette instance est chargée de veiller au respect des droits des étrangers maintenus dans les lieux de rétention et dans les zones d'attente conformément au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ainsi qu'au respect des normes relatives à l'hygiène, la salubrité, la sécurité, l'équipement et l'aménagement de ces lieux.

Elle se caractérise par la diversité de ses membres puisqu'elle rassemble des magistrats de l'ordre judiciaire et administratif, des représentants des assemblées parlementaires, des représentants de la société civile au travers de deux associations (la Croix Rouge française et la Cimade), une personnalité qualifiée en matière pénitentiaire désignée par le Garde des sceaux, ministre de la justice et des représentants de l'administration.

Cette diversité est source d'échanges et permet d'enrichir les débats relatifs aussi bien aux conditions de maintien des étrangers en attente de leur éloignement du territoire, qu'à l'amélioration constante des conditions de rétention ou aux garanties apportées à ces étrangers dans l'exercice de leurs droits. Le travail de cette commission s'inscrit dans une volonté de transparence sur l'évolution des conditions de rétention.

Après chaque visite, la commission établit un rapport à l'attention du ministre de l'intérieur, assorti le cas échéant de recommandations. De surcroît, chaque année, elle remet un rapport d'activité, assorti éventuellement de recommandations visant à améliorer les conditions matérielles et humaines de maintien en rétention ou zone d'attente et joint ses observations au rapport sur les orientations de la politique d'immigration déposé par le Gouvernement devant le Parlement.

A ce jour, la commission a visité les deux CRA de Paris, les CRA de Palaiseau, de Coquelles, du Mesnil-Amelot et de Lyon, ainsi que le LRA de Nanterre.

B- L'exercice des droits des étrangers

Comme le souligne la Cour, l'intégralité des centres de rétention administrative disposent aujourd'hui d'un règlement intérieur pris en application de l'arrêté INT D 0600425A du 2 mai 2006. D'ici la fin de l'année 2006, ces règlements vont être traduits par l'administration centrale du ministère de l'intérieur dans les langues les plus couramment utilisées et recensées dans l'arrêté INT D 0600426A paru au Journal officiel du 6 mai 2006.

Au-delà, la Cour s'inquiète des conditions du recours à un interprète, prévu à l'article L 551-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), et notamment en matière d'asile.

Sur ce point, il convient de souligner d'une manière générale qu'en application de l'article R 553-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précité, la mise à disposition et la prise en charge par l'administration des frais liés à l'assistance d'un interprète pour les étrangers maintenus dans un lieu de rétention qui ne comprennent pas le français, ne sont exigées que dans le seul cadre des procédures d'éloignement dont ils font l'objet.

En matière d'asile, on rappellera que l'article R 723-1 du code précité précise que les demandes de reconnaissance du statut de réfugié, qu'elles soient déposées au guichet d'une préfecture ou en rétention administrative, doivent être rédigées en français.

Par ailleurs, s'agissant spécifiquement des demandes d'asile adressées alors que l'étranger est maintenu dans un centre ou un local de rétention, ce sont les articles R 553-15 à R 553-17 du code précité qui régissent cette question. En outre, cette démarche ne constituant pas un élément de la procédure d'éloignement, les dispositions de l'article R 553-11 du code précité, qui mentionnent qu'en dehors des procédures d'éloignement, la rétribution d'un interprète est à la charge de l'étranger, s'appliquent.

Néanmoins, il apparaît clairement que l'administration ne saurait faire obstacle au droit des étrangers de se faire assister d'un interprète ou du traducteur de leur choix. A ce titre, les centres de rétention administrative mettent à disposition, pour la plupart d'entre eux, les coordonnées téléphoniques des greffes des TGI qui disposent de listes d'interprètes traducteurs agréés.

Il convient enfin de souligner que le Conseil d'Etat a, dans sa décision n°282275 du 12 juin 2006, confirmé la légalité de l'intégralité des dispositions du décret du 30 mai 2005 et rejeté le recours en excès de pouvoir déposé par différentes associations, et particulièrement de celles concernant l'asile en rétention.

Ainsi, la Haute juridiction a considéré que « ni les articles L 111-7, L.111-8, L 551-2, L 723-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ni aucune disposition législative, ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire ne font obligation à l'Etat d'assumer les frais résultant de l'assistance des interprètes mis à la disposition des demandeurs d'asile dans le cadre de la présentation des demandeurs d'asile ». En outre, la section du contentieux a estimé que « si les associations requérantes soutiennent que les demandeurs d'asile ne sont pas tous placés dans une situation identique, dès lors que certains maîtrisent la langue française ou peuvent avoir recours, à leur charge, à un interprète, cette circonstance de pur fait ne saurait révéler une différence dans la situation juridique des intéressés et est, dès lors, dans incidence sur le respect du principe d'égalité ».

S'agissant de l'information préalable des étrangers sur leurs déplacements, de nombreuses améliorations ont été effectuées contrairement à ce qu'indique la Cour. Ainsi, le centre de rétention du Mesnil-Amelot procède, tous les jours, à l'affichage des prévisions de départ des étrangers retenus. Plus généralement, conformément d'une part à l'article L 553-5 du CESEDA, et, d'autre part, à l'article 24 du modèle de règlement intérieur figurant en annexe de l'arrêté INT D 0600425A du 2 mai 2006 précité, l'ensemble des centres de rétention administrative assurent l'information des étrangers retenus sur l'état de leur dossier administratif, à leur demande. L'administration prend toutefois acte du constat de la Cour qu'elle est parfois faite avec retard et considère que ces pratiques peuvent éventuellement s'expliquer par la multiplicité des tâches des greffes.

Pour y remédier, l'article R 553-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précité prévoit la possibilité d'adjoindre auprès des chefs de centre, par arrêté interministériel, un responsable de la gestion des dossiers administratifs dont l'une des missions consisterait à informer les retenus sur l'évolution de leur dossier. Un projet d'arrêté est actuellement en cours de rédaction au sein des services du ministère de l'intérieur.

Enfin, on notera que la commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente n'a émis aucune remarque particulière à l'occasion de ces dernières visites dans les CRA sur ce point.

C- Le renforcement tardif des capacités d'accueil

L'augmentation de capacité de rétention a été conforme à la prévision avec 263 nouvelles places ouvertes entre janvier 2003 et juin 2005.

Cet accroissement s'est principalement fait grâce à l'extension des centres de Lyon, Lille, Toulouse, Bordeaux, Sète, Rouen et Coquelles, ainsi que la restitution de places au Mesnil-Amelot, permettant d'augmenter la capacité de 244 places, pour un montant global de travaux de 5 M€.

Seules les augmentations de capacité du centre de Coquelles de 56 à 75 places et du centre de Marseille Arenc (de 48 à 60 places), soit 31 places, se sont faites à superficie constante.

Le programme d'extension de la capacité a été décidé dès la fin de l'année 2004 avec la création de 5 centres par la police nationale (Marseille Le Canet, Toulouse, Lille, Orly et Deuil la Barre), et 4 centres par la gendarmerie (Mesnil Amelot, Metz, Perpignan et Rennes). La procédure retenue pour la réalisation de ces centres n'est pas la location avec option d'achat (LOA), mais la procédure de conception réalisation aménagement exploitation maintenance (CRAEM), permettant de sélectionner sur la base d'un programme technique détaillé, un groupement constitué d'un architecte, d'un bureau d'études techniques, d'une entreprise de construction et d'une entreprise de maintenance ayant la charge du site pendant 3 ans. A titre exceptionnel, le délai de réalisation a été le premier critère de choix des attributaires.

Cette procédure dérogatoire, prévue par la LOPSI, a permis de livrer les nouveaux centres moins de 18 mois après la décision de lancement des opérations. Il n'y a pas d'autre exemple de construction publique de cette importance menée dans ces délais.

Ce programme a été confirmé lors de la réunion du comité interministériel du 22 juillet 2005 et complété par l'extension des centres d'Hendaye, Rouen et Coquelles et la création d'un centre à Nîmes et d'un centre à Roissy-en-France en substitution du centre de Deuil la Barre.

Ainsi, ce sont bien 10 centres qui seront créés d'ici juin 2008, pour une capacité totale de 1.162 places de rétention, sans compter les projets d'extension.

Le nombre de places de rétention administrative en métropole est passé de 943 en juin 2005 à 1.288 en septembre 2006, notamment grâce à la livraison du centre de Palaiseau (38 places) en octobre 2005 et à l'ouverture en 2006 des centres de rétention administrative de Plaisir (33 places), Marseille Le Canet (136 places), Toulouse (126 places), et aux extensions de Paris Vincennes (+80 places), Rouen Oissel (+20 places) et Geispolsheim (+8 places).

Dans le même temps, le centre de rétention administrative de Marseille – Arenc (60 places) et la partie hommes du dépôt à Paris (66 places) ont été fermés.

La livraison de 96 places en novembre 2006 à Lille et les extensions des centres de Rouen-Oissel (+14 places) et de la partie femmes du dépôt à Paris (+8 places) ainsi que la livraison des centres provisoires de la gendarmerie nationale à Rennes et Metz permettront de porter la capacité à 1.451 places d'ici janvier 2007.

L'augmentation de capacité du CRA de Rouen a été réalisée en réhabilitant une partie non utilisée du bâtiment et non pas à superficie constante. Par ailleurs, l'augmentation de capacité du CRA de Bobigny s'est faite dans le respect les normes du décret du 30 mai 2005.

D- Les locaux de rétention administrative

La Cour souligne à juste titre les contraintes supplémentaires qui sont désormais imposées en matière d'aménagement des locaux de rétention administrative (LRA) mais regrette l'absence d'obligation pour ces structures de disposer d'une salle réservée au service médical, d'un espace de promenade à l'air libre et d'une salle de détente.

En application de l'article R 553-6 du code précité, seuls sont en effet exigés pour les locaux de rétention administrative les équipements suivants :

- des chambres collectives non mixtes

- des équipements sanitaires en libre accès, comprenant des lavabos, douches et w-c

- un téléphone en libre accès

- un local permettant de recevoir des visites

- un local réservé aux avocats

- une pharmacie de secours.

L'ensemble de ces équipements doit permettre un accueil digne des retenus pendant la courte durée de placement dans les locaux de rétention administrative puisqu'en application de l'article R 551-3 du code précité, la durée maximale de placement dans ce type de structure est limité, sauf exceptions prévues par la réglementation, à 48 heures.

Par ailleurs, se plaçant sur le terrain juridique, la Cour estime que l'exercice effectif des droits des étrangers retenus en LRA n'est pas entouré des mêmes garanties qu'en centre de rétention en indiquant que l'intervention d'une association à caractère national ayant pour objet d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits n'est pas rendue obligatoire dans les locaux de rétention.

Il est exact que le décret du 19 mars 2001 prévoyait que l'action de l'association chargée du soutien juridique des étrangers retenus dans les CRA s'exerçait aussi dans les LRA et dans des conditions définies dans la convention que cette association passait avec l'Etat pour l'ensemble des lieux de rétention du territoire national.

Si ce principe est maintenu dans le nouveau régime réglementaire de la rétention administrative puisque l'article R 553-4 du code précité prévoit aussi la possibilité de bénéficier d'un soutien juridique dans les LRA, il n'impose toutefois, pas qu'il soit fourni par la même association que dans les CRA.

Cette rédaction tient en fait compte de l'impossibilité matérielle et objective, pour une seule association, d'assurer l'intégralité des interventions dans les locaux de rétention. Cette « décentralisation » du soutien juridique ne porte toutefois pas de rupture d'égalité entre les étrangers maintenus en CRA et ceux maintenus en LRA. On notera en outre que la Cimade, association qui intervient en centre de rétention en application du marché public passé en janvier 2006 avec l'Etat, continue d'intervenir dans de nombreux locaux de rétention administrative permanents (Limoges, Choisy-le-Roi par exemple).

Au-delà, la Cour signale l'absence d'obligation pour l'administration de tenir à jour et de publier l'inventaire des LRA ouverts sur le territoire national. Sur ce point, il convient tout d'abord de noter que les préfectures sont tenues d'assurer la publicité des arrêtés portant création des locaux de rétention, que ces derniers soient temporaires ou permanents. Cette publicité prenant la forme d'une parution au recueil départemental des actes administratif, l'ensemble des acteurs de la rétention, et notamment les associations en charge du soutien aux étrangers, sont informés de l'existence d'un lieu de rétention.

En outre, en application de l'article R.553-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, une copie de l'arrêté de création d'un LRA est transmise sans délai au procureur de la République, au directeur départemental des affaires sanitaires et social et au président de la commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente. Cette formalité substantielle, qui garantit la régularité de la création du local, permet donc à la commission de contrôle de disposer d'une liste actualisée des locaux de rétention administrative et d'assurer plus efficacement les missions qui lui sont confiées par la loi du 26 novembre 2003 précitée.

La Cour note par ailleurs que le recours aux locaux de rétention administrative se développe. Elle estime aussi que certains LRA sont utilisés en lieu et place des centres de rétention et s'inquiète de l'absence d'un dispositif suffisant de contrôle.

Le recours plus fréquent aux locaux de rétention administrative est corrélé à la forte augmentation, depuis 2002, du nombre d'étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement (le nombre de mesures prononcées a progressé de 50% entre 2002 et 2005) et à l'absence de places immédiatement disponibles en centre de rétention administrative, les délais de construction des nouvelles structures d'accueil ne permettant pas une mise à disposition immédiate.

Aussi, lorsqu'il est impossible de procéder à un transfert immédiat en CRA, le recours au LRA doit nécessairement être mis en œuvre.

Dans cette hypothèse, l'administration centrale du ministère formule des instructions aux préfectures qui vont dans le sens d'une application stricte du décret n°2005-617 du 30 mai 2005 codifié.

Il faut alors distinguer les LRA temporaires et permanents :

- s'agissant des LRA temporaires, il est demandé aux services territoriaux de recourir autant que faire se peut aux prestations d'un établissement hôtelier, quitte à les réquisitionner ;

- s'agissant des LRA permanents, deux cas peuvent se présenter : soit les services de police disposent, dans leurs locaux, d'un espace aménagé, soit un local se situant en dehors des locaux de police ou de gendarmerie est dédié au LRA et spécialement aménagé. C'est le cas des LRA d'Allonnes (Sarthe) qui a ouvert au début de l'année 2006 (appartement aménagé) ou de Cercottes (Loiret) qui a été aménagé dans une ancienne caserne de gendarmes.

A titre anecdotique, on relèvera que la liste des LRA adressée à la Cour par la DLPAJ à la suite du recensement effectué en mai 2006 ne concernait que les LRA permanents. Or, le LRA d'Amiens, cité par la Cour comme ne figurant pas dans ce document, est un local à vocation temporaire.

Il convient cependant de souligner que ce recensement a montré que, à l'exception de cinq locaux, tous respectent les durées maximales de rétention prévues par l'article R 551-3 du code précité qui limite à 48 heures la durée maximale de maintien des étrangers dans les locaux de rétention administrative, sauf dans l'hypothèse où il n'existe pas de centre de rétention administrative dans le ressort du tribunal administratif amené à statuer sur la légalité d'un arrêté de reconduite à la frontière ou dans le ressort de la cour d'appel compétente pour statuer sur l'ordonnance du juge des libertés et de la détention. Dans ces cas, l'étranger peut être maintenu jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou jusqu'à ce que la cour d'appel ait statué.

En outre, les articles R 552-17 et R 552-18 du code précité précisent, qu'en dehors des audiences de prolongation de rétention, l'étranger en rétention qui en fait la demande peut saisir le juge des libertés et de la détention afin que soit réexaminée sa situation. Celui-ci peut, dans ce cadre, mettre fin à la rétention lorsque des circonstances nouvelles de droit ou de fait apparaissent.

Le maintien des étrangers en local de rétention au-delà de la période réglementaire rentre dans le cadre de ce dispositif qui tire toutes les conséquences de la réserve d'interprétation établie par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 novembre 2003.

Toute absence de respect des dispositions réglementaires est donc susceptible d'être sanctionnée par les juridictions, ce qui constitue en soi un dispositif de contrôle de l'action administrative.

Reste que, et bien que cette pratique ne concerne que 7.8% des LRA et 6% des étrangers retenus, l'administration ne saurait approuver ou tolérer des pratiques qui seraient contraires à la réglementation en vigueur. Aussi, toutes les instructions ont été données aux préfectures concernées afin qu'une application stricte du décret précité soit effectuée.

On notera enfin que l'intégralité des LRA ont désormais un fondement légal, ce qui répond favorablement aux observations formulées par la Cour dans son relevé de constatations provisoires.

II- Les résultats de la politique d'éloignement

B- L'augmentation du nombre des reconduites

La Cour souligne les améliorations sensibles qui ont pu être constatées dans le fonctionnement des services en charge de la lutte contre l'immigration irrégulière, notamment au travers de la forte diminution du taux d'annulation des mesures de reconduite frontière par les tribunaux administratifs (on constate une diminution globale et constante du taux d'annulation des mesures de reconduite à la frontière (15.93% en 2005, 16.8 % en 2004 et 17.1% en 2003), cette diminution étant d'autant plus significative que le nombre de recours déposés devant les juridictions administratives a progressé pour sa part de plus de 84% entre 2003 et 2005) et de l'accroissement du taux de délivrance des laissez-passer consulaires (le taux global de délivrance s'est sensiblement amélioré, passant de 26.9% pour l'année 2003 à 45.73% en 2005).

Cette mobilisation s'est concrétisée par une très forte augmentation du nombre d'étrangers en situation irrégulière effectivement éloignés. En effet, entre 2002 et 2005, le nombre de reconduites a progressé de presque 88%, passant de 10562 à 19849.

Néanmoins, la Cour estime que les moyens mis en œuvre pour assurer le doublement du nombre de mesures d'éloignement exécutées ne se sont pas accompagnés d'actions sur les dysfonctionnements observés en amont à divers stades de la procédure. Ainsi, la Cour note que seuls 27% des mesures prononcées et 17% des étrangers en situation irrégulière interpellés au cours de l'année 2005 ont fait l'objet d'un éloignement effectif.

Il convient tout d'abord de réaffirmer que la définition d'un objectif quantitatif a été préférée à la fixation d'un taux d'exécution global des mesures d'éloignement qui ne rend qu'imparfaitement compte de la réalité de la lutte contre l'immigration irrégulière. En effet, une amélioration du taux d'exécution des mesures d'éloignement ne signifie pas que le nombre de mesures effectivement exécutées a progressé. Or, l'augmentation de ce nombre en valeur absolue apparaît bien de nature à restaurer la crédibilité de la politique de gestion des flux migratoires.

Par ailleurs, les faibles taux de reconduite relevés au regard du nombre d'interpellations et de prononcés d'une mesure s'expliquent par divers facteurs.

En effet, toutes les interpellations d'étrangers en situation irrégulière ne donnent, par définition, pas nécessairement lieu au prononcé d'un arrêté de reconduite à la frontière.

Au-delà des situations dans lesquelles les délais de garde à vue ne permettent pas à l'administration de réaliser un examen de la situation de l'étranger et de prononcer un arrêté de reconduite à la frontière, plusieurs facteurs peuvent expliquer les faibles rapports constatés.

Ainsi, le ministère de l'intérieur a entrepris depuis 1998 de développer la notification des APRF par voie postale. Cette politique, réaffirmée dans le cadre de la circulaire du 22 octobre 2003 relative à l'amélioration de l'exécution des mesures de reconduite à la frontière, permet de faire courir les délais contentieux et offre ainsi la possibilité, lors d'une interpellation par les services de police ou de gendarmerie, de mettre à exécution une mesure d'éloignement devenue définitive. Or, toutes les mesures prononcées sur ce fondement ne sont pas mises à exécution au cours de l'année de référence.

Par ailleurs, et plus généralement, les nombreuses interpellations ou mesures prononcées ne peuvent systématiquement être menées à terme en raison des nombreux obstacles rencontrés lors de la mise à exécution de la mesure. Ainsi, les annulations des mesures par la juridiction administrative, les décisions des juges des libertés et de la détention défavorables à l'administration à l'occasion de l'examen des demandes de prolongation ou l'absence de délivrance de laissez-passer consulaires constituent autant de freins à la mise en œuvre effective des mesures d'éloignement.

C- La mesure des résultats obtenus

La Cour estime que les statistiques fournies par le ministère n'apparaissent pas totalement cohérentes, ce qui fait douter de leur fiabilité. A ce titre, la Cour indique que le nombre des éloignements n'ayant pas abouti en 2005 (qui correspond pour la Cour à la différence entre le nombre de mesures prononcées et le nombre de mesures exécutées sur l'année) ne correspond pas à la somme des mesures non transmises au bureau de l'éloignement de la DCPAF et des mesures non exécutées par ce bureau. De même, les données centralisées par la DLPAJ à partir du recueil statistique effectué par les préfectures ne portent, pour l'année 2005, que sur moins de la moitié des éloignements non exécutés dans l'année.

Le décalage constaté s'explique par l'absence de mise à exécution, pour une année considérée, de l'ensemble des mesures prononcées. La différence entre ces deux catégories d'actes n'est donc pas pertinente pour assurer une comparaison fiable.

Dans ce cadre, aux différents éléments de réponse déjà fournis tenant notamment au développement de la notification des APRF par voie postale, à l'annulation des mesures par la juridiction administrative, aux décisions défavorables des juges des libertés et de la détention ou à l'absence de délivrance de laissez-passer consulaires, il doit être ajouté la recherche d'efficacité visant à adapter le dispositif administratif et policier à la situation concrète des étrangers susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

D'une manière générale, la Cour déplore l'analyse insuffisante des résultats obtenus en regard des moyens mis en œuvre par les services en charge de la lutte contre l'immigration irrégulière dans l'exercice de leur mission.

On notera à cette fin qu'afin d'accompagner la politique de pilotage par objectif de la lutte contre l'immigration irrégulière, le ministère de l'intérieur a mis en place différents outils institutionnels chargés d'assurer l'analyse des résultats obtenus. Ainsi, au plan local, une circulaire du 23 août 2005 a organisé la mise en place de pôles départementaux d'immigration. Ces structures, composées des services de police et de gendarmerie, des magistrats, des bureaux des étrangers des préfectures assurent, sous l'autorité du préfet de département l'analyse de l'ensemble de l'information opérationnelle relative à la lutte contre l'immigration et déterminent les moyens d'action les plus efficaces.

Par ailleurs, l'administration centrale du ministère de l'intérieur a mis en place un centre national d'animation et de ressources. Cette structure, inter-directionnelle (DCPAF, DLPAJ), a notamment en charge le pilotage de la politique d'éloignement par la définition et le suivi des objectifs départementaux d'éloignement et par l'animation d'un réseau des acteurs locaux de l'éloignement. L'exercice de ces missions induit des déplacements dans les départements.

Ainsi, depuis le mois de février 2005, 36 déplacements dans les départements de la France métropolitaine ont été effectués. Organisées sous forme de journées d'échanges, ces visites permettent d'une part d'apporter conseils et appui aux différents acteurs locaux de l'éloignement par la création d'un réseau des acteurs de l'éloignement et la mutualisation de bonnes pratiques et, d'autre part, d'identifier au mieux les difficultés auxquelles les services en charge de la lutte contre l'immigration irrégulière sont confrontés. Ces déplacements, qui ont concerné en premier lieu les préfectures dont les objectifs en matière d'éloignement étaient les plus importants, sont aujourd'hui consacrés aux départements de strate moyenne et inférieure dont les résultats en matière d'éloignement apparaissaient faibles. Concentrées sur l'analyse d'un territoire, périmètre jugé plus pertinent afin d'évaluer plus efficacement les effets des actions menées localement, ces visites permettent d'analyser les difficultés rencontrées dans l'exécution des mesures d'éloignement et de recenser les bonnes pratiques en rencontrant l'ensemble des acteurs judiciaires et administratifs de l'éloignement. Cette approche territoriale permet d'assurer un suivi et une analyse plus efficace des situations tout en proposant des solutions concrètes et adaptées sur la base des expériences rencontrées dans l'ensemble des départements visités. Elle permet en outre d'analyser dans le détail les causes d'échec à l'exécution des mesures d'éloignement.

Par ailleurs, il convient de souligner que la DCPAF assure un suivi statistique des causes et du pourcentage d'inexécution des mesures d'éloignements dans le cadre des saisines du BUREL. Ainsi, au titre des 10 premiers mois de l'année 2006, sont relevés sur 6 097 échecs à l'éloignement :

- *5 219 annulations préfectorales résultant pour 2 042 individus (39.13 %) d'une décision des juridictions judiciaires ou administratives ; pour 1 130 individus (21.65 %) d'une carence de laissez-passer consulaires ; pour 347 individus (16.23 %) de l'absence de présentation d'un étranger à sa convocation ; pour 1200 individus (22.99%) de motifs divers tenant, à une libération par la préfecture (146 cas soit 2.80 %), à l'absence de l'étranger à son domicile (185 cas soit 3.54 %), à la saturation du centre de rétention (145 cas soit 2.78 %), à une demande d'asile politique (86 cas soit 1.65 %), à une erreur matérielle dans le dossier du reconduit (145 cas soit 2.78 %).*
- *551 échecs pour refus d'embarquement.*
- *327 échecs pour absence de moyens de transport.*

Sur le suivi des causes de refus de prolongation de la rétention par le juge de la liberté et de la détention, les motifs ne sont jamais communiqués au BUREL de la DCPAF. Les préfectures se contentent en ce domaine d'adresser une annulation de la demande initiale sans préciser le motif qui a conduit le magistrat à décider de la libération d'une personne.

De plus, tout suivi par le service policier à la base de l'interpellation apparaît totalement illusoire. Les recours surgissent à plusieurs stades de la rétention, bien après la clôture de la procédure initiale, et les placements en C.R.A., gérés selon une approche nationale, suppriment toute possibilité de communication établie localement.

Aussi, et en complément des analyses effectuées d'une part à l'échelle départementale et d'autre part par la DCPAF, le ministère a souhaité doter les services en charge de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière d'une application informatique capable d'apporter à la fois une cohérence dans le suivi des procédures des préfectures et dans la gestion des différents centres de rétention administrative par les services de police ou de gendarmerie compétents.

Dans ce cadre, il a été décidé d'utiliser et d'étendre au niveau national une application dont les développements étaient particulièrement avancés dans le département des Pyrénées Orientales et à la Direction centrale de la police aux frontières. Il s'agissait des applications SIRSEI (Système Informatisé en Réseau de Suivi des Etrangers Incarcérés) et SUEDEE (Suivi des Etrangers devant Etre Eloignés)-DDPAF 66- qui ont été regroupées avec deux autres programmes - GESTEL (Gestion de l'éloignement par la DCPAF) et SUICRA (programme de suivi des centres de rétention administrative géré par la DLPAJ) - en un seul projet nommé ELOI.

La mise en œuvre effective, dans les prochains mois, d'ELOI assurera une homogénéisation des pratiques et permettra un suivi statistique précis de l'ensemble des causes d'échec à l'éloignement.

D- Le coût de la politique d'éloignement

La Cour pointe en premier lieu l'absence d'évaluation du coût global de la politique d'éloignement et s'étonne que le coût de fonctionnement des centres ne soit toujours pas établi avec précision. Elle considère que « l'estimation par la DAPN d'un coût annuel de l'ordre d'1 M€ pour l'ensemble ces CRA de métropole et d'outre-mer [ne peut] être considérée comme significative et fiable d'autant que les dépenses concernant certains CRA ne sont pas renseignées ».

Cette remarque est pour partie justifiée même si la responsabilité n'en incombe pas uniquement à la Police nationale. J'ajoute que le rapport de la Cour des comptes porte sur les années 20003, 2004 et 2005, donc avant l'entrée en vigueur de la LOLF.

Deux éléments de réponse peuvent être apportés à la Cour sur ce premier point :

- d'une part le coût de fonctionnement interne d'un grand nombre de CRA (13 au total) est actuellement supporté par l'administration pénitentiaire (et ce jusqu'au 1er janvier 2007). La Police nationale n'a donc guère de visibilité sur une dépense exécutée par un autre ministère.

La gestion "hôtelière" de l'ensemble des CRA par la Police nationale à partir du 1er janvier prochain suite au désengagement de l'administration pénitentiaire va considérablement faciliter le suivi de la dépense et permettre d'avoir une vision globale du coût puisque désormais tous les CRA construits et gardés par la Police nationale seront également gérés par elle pour leur fonctionnement courant.

- d'autre part, il est exact que malgré des relances régulières, les remontées d'informations des préfectures sur les dépenses effectuées par elles en matière de rétention administrative sont très lacunaires. Le système actuel fait que l'exécution de la dépense relative aux CRA est "éclatée" entre 100 préfectures, 8 SGAP et 9 SATP.

L'entrée en vigueur de la LOLF permet désormais d'assurer un suivi amélioré de la dépense de fonctionnement et d'équipement. En effet, par l'infocentre INDIA, en effectuant des requêtes multi-critères par compte du plan comptable de l'Etat (alimentation, blanchisserie, traductions, etc…), par code ordonnateur (les 100 préfectures, les SGAP), par action LOLF d'imputation (en l'occurrence l'action 4 "police des étrangers et sûreté aéroportuaire internationale") et par BOP (en l'occurrence le BOP 1 "commandement et soutien" où figurent les crédits pour l'éloignement hors billetterie) il est désormais possible d'avoir un suivi satisfaisant de la dépense de rétention administrative.

Ainsi, je vous indique qu'au 3 novembre 2006, 14 M€ ont été consommés et 25,9 M€ engagés pour les dépenses de rétention administrative (et de délivrance des laisser-passer consulaires). Cette situation est conforme à celle envisagée lors de l'élaboration du PEC 2006.

Il convient de noter que la Direction Générale de la Police Nationale va très prochainement adresser une circulaire aux préfectures et aux SGAP pour leur repréciser les comptes PCE à utiliser afin d'éviter une hétérogénéité qui serait préjudiciable au suivi de la dépense. Parallèlement, il est envisagé de demander aux préfectures de ne plus transmettre les tableaux d'emplois des crédits de l'ex-article 27, ces remontées étant lacunaires et ne fournissant aucune information qu'INDIA ne produise déjà.

La haute juridiction financière estime également que l'évaluation du coût global de la politique de lutte contre l'immigration clandestine est discutable. Ce dernier point est inexact dans la mesure où l'évolution de la dépense depuis 2004 a été précisément évaluée en application de la méthode de la "justification au premier euro". Il est exact cependant que ce montant ne comprend pas les seules dépenses d'éloignement mais toutes les dépenses liées à la lutte contre l'immigration clandestine.

La Cour déplore aussi que la DGPN ne soit pas en mesure d'établir un coût analytique global de l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière, alors qu'il s'agit là d'un indicateur du projet annuel de performance de la Police nationale. Il est exact que dans le projet annuel de performances 2006 l'indicateur relatif au coût d'une rétention (et non d'un éloignement) en CRA police n'était pas renseigné. Il l'est dans le PAP 2007 même si son mode de calcul est encore perfectible, notamment parce qu'il n'intègre pas pour l'heure les dépenses de masse salariale (ce qui devrait être possible en 2007 avec le déploiement complet de la MCI dans les services de la PAF). Les restitutions fournies par INDIA permettront également d'avoir une meilleure vision des dépenses de fonctionnement liées à la rétention.

Enfin, la Cour constate avec regret que l'indicateur figurant au PAP sur le taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative n'est pas renseigné. Le logiciel "ELOI" actuellement en phase de test par la DLPAJ dans les CRA et les préfectures devrait permettre de remédier, en 2008, à cette situation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE PAROLE DU GOUVERNEMENT

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « La rétention des étrangers en situation irrégulière » appelle les remarques suivantes.

Le rapport met en exergue l'absence d'évaluation véritable du coût global de la politique d'éloignement.

Il signale notamment la difficulté pour obtenir des coûts de fonctionnement des centres de rétention administrative, l'intégration des postes de dépenses n'étant pas homogène d'un centre de rétention à l'autre. Il semble que de ce point de vue, la présentation en missions-programmes-actions, avec une action dédiée à la police des étrangers et à la sûreté des transports internationaux, ait permis d'établir plus clairement les frais de fonctionnement des centres de rétention administrative.

Le rapport évoque l'absence de mesure du coût complet de l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière, lequel devrait reposer, non seulement sur l'évaluation des dépenses dans les centres, mais également sur la valorisation des dépenses relatives aux phases amont et aval de la rétention (transports, escortes). Sur ce point, les crédits relatifs à la phase aval sont désormais retracés dans la justification au premier euro du projet annuel de performances. Nous mettrons à l'étude, en liaison avec le ministre de l'intérieur, l'identification des dépenses amont dédiées à la politique de l'éloignement.

Enfin, vous critiquez le non-renseignement des trois indicateurs de performances relatifs à cette politique. Dans le projet annuel de performance pour 2007, deux de ceux-ci ont été renseignés ; seul demeure à renseigner l'indicateur relatif au taux de remise en liberté des personnes placées en rétention pour vice de procédure. Les données nécessaires devraient être disponibles en 2007.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Trois aménagements à vocation culturelle et de loisirs

PRÉSENTATION

La croissance de la demande de produits touristiques à dimension culturelle ou de loisirs a été très rapide. Le nombre de visiteurs des seuls parcs de loisirs est ainsi passé de 1 million en 1987 à 34 millions en 2002. Cet attrait a conduit certaines collectivités territoriales à s'impliquer dans un secteur dont elles attendent des retombées économiques et des effets en termes d'image et de tourisme.

Des projets fort divers se sont multipliés : mise en valeur touristique du patrimoine, aménagement d'un site naturel ou archéologique,aménagement de sites industriels ou écomusées, création d'équipements nouveaux, combinant dans des proportions variées culture et divertissement.

Les collectivités locales ont engagé dans la mise en œuvre de ces projets, souvent avec l'aide de l'Etat, des financements importants dans la perspective de retombées économiques et sociales. Mais l'équilibre financier de ces équipements repose cependant d'abord sur les ressources issues de leur fréquentation par le public, devenue aléatoire dans un marché très concurrentiel.

Les juridictions financières ont souligné, l'an dernier, les risques courus dans le domaine des parcs de loisirs par la commune d'Amnéville. Elles étendent cette année le propos après avoir examiné trois exemples de projets d'envergure, à connotation culturelle, ludique ou de mémoire industrielle : le site du Pont du Gard, le parc du Futuroscope et Cap'Découverte, dont les difficultés, différentes toutefois d'un cas à l'autre, conduisent de nouveau à attirer l'attention sur les risques financiers ou juridiques que peut impliquer ce type d'intervention pour les collectivités concernées.

I - L'aménagement du site du « Pont du Gard »

Le département du Gard, à l'issue de plusieurs années de contestation et de blocage de ses premiers projets d'aménagement du site du Pont du Gard, soutenus par l'Etat depuis 1989 au titre des « Grands travaux », a concédé, en 1996, à la CCI de Nîmes/Uzès/Bagnols/LeVigan la conception, la réalisation et l'exploitation d'un ensemble d'équipements culturels (musée, lieux d'expositions), et environnementaux (parcs de stationnement, aménagements paysagers, cheminements piétonniers …) visant à l'aménagement et la mise en valeur du site du Pont du Gard.

Peu après l'ouverture au public, survenue partiellement et avec retard à partir de juillet 2000, la CCI a décidé de se désengager de la concession, pourtant prévue pour durer 50 ans, en se prévalant du déficit de l'exploitation et d'une fréquentation décevante. Le Département du Gard a dû prendre en charge l'indemnisation de la CCI et la couverture des déficits, avant d'en confier la gestion à un nouvel établissement public de coopération culturelle (EPCC) à l'issue d'une période transitoire où la CCI a néanmoins continué à assurer l'exploitation, période marquée par des inondations exceptionnelles qui ravagèrent une partie des installations.

Si les réalisations paraissent de qualité sur les plans environnemental, patrimonial et urbanistique, le projet a pâti d'une définition hésitante et d'une pluralité d'objectifs, dont celui, resté inabouti, de susciter activité économique et développement, celui d'une conciliation entre la gratuité de l'accès et la nécessité de financer l'exploitation d'installations culturelles avec des visiteurs payants.

Les prévisions de recettes avancées par la CCI se sont avérées exagérément optimistes, d'autant que les efforts de promotion commerciale attendus de sa part sont restés approximatifs et en deçà de ses obligations contractuelles

Alors que la notoriété et la fréquentation du site dépassent largement les limites du Gard, le département, après avoir joué un rôle moteur dans l'émergence du projet, en a donc confié la réalisation à un opérateur manquant de références, à la stratégie inconstante, sans exercer un rigoureux contrôle sur son action, dont il devra à long terme assurer les conséquences sur le plan financer sauf à espérer un redressement des résultats de l'exploitation. L'opération aura également provoqué le déséquilibre du budget de la CCI, contrainte à de sévères mesures de rétablissement de sa situation financière.

A - Un projet en gestation depuis 1987

Edifice romain, construit entre 38 et 52 après J.C., le pont sur le Gardon est le principal vestige de l'Aqueduc conduisant vers Nîmes les eaux de la source d'Uzès. Universellement connu, restauré au XIXème siècle, inscrit en 1986 au patrimoine mondial de l'UNESCO, le « Pont du Gard », bien qu'appartenant à l'Etat, fait figure d'emblème du département du Gard, responsable du cours d'eau et de la voie empruntant l'ouvrage routier accolé au XVIIIème siècle, propriétaire des principales emprises foncières avec les communes environnantes de Vers Pont du Gard, Castillon et Remoulins. Le prestige du monument incrusté dans son environnement méditerranéen a conféré au site le caractère d'un haut lieu touristique, d'autant que l'accès en est gratuit, de même que le franchissement de la rivière, dont les abords se prêtent à la baignade et la détente estivales. Le nombre de visiteurs du site était estimé à 1, voire 1,3 million de personnes, par année.

Le département du Gard a cherché de longue date à valoriser le site du Pont du Gard à travers des projets d'aménagement visant à permettre une protection et une mise en valeur de son cadre environnemental, exposé à une fréquentation incontrôlée, et à permettre un développement d'activités porteuses en termes d'emploi et d'image.

Entre 1987 et 1994, furent engagées des études, débouchant sur des projets de grande envergure et d'une crédibilité variable : aménagement d'une grotte et d'une carrière, parc d'attraction, musée... L'opération fut assimilée en 1989 aux « Grands Travaux » appelés à bénéficier d'aides importantes du FEDER et de l'Etat, pour un coût initialement évalué à 320 MF HT, puis ensuite réduit à 208 MF HT, alors même que les versions successives du projet soumis à enquête publique soulevaient de vives oppositions, tenant, au-delà du coût, à l'impact sur l'environnement, à leur fidélité au site historique ou à l'ampleur des acquisitions foncières.

Le département, pour permettre l'adhésion des communes riveraines, a suscité la création, intervenue en 1991, du Syndicat mixte d'aménagement du Pont du Gard, dont il assurait l'essentiel du financement, et qui fut investi de la maîtrise d'ouvrage des réalisations à venir. Par convention, cette maîtrise d'ouvrage fut ensuite déléguée en 1992 à la société d'économie mixte départementale, en charge des acquisitions foncières, qui fit procéder aux études de maîtrise d'œuvre.

La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon avait alors formulé un bilan critique des actions engagées par le département, en s'interrogeant sur l'utilité des dépenses d'études et de maîtrise d'oeuvre engagées pour un montant alors estimé à environ 4,3 M€. Elle avait également relevé des errements dans l'utilisation des fonds départementaux consacrés à la promotion du site, dont le rapport public de 1997 s'était fait l'écho.

B - La prise en charge puis l'abandon du projet par la CCI

A la suite d'un changement d'exécutif départemental survenu lors du renouvellement de l'assemblée délibérante en 1994, le département du Gard a confié l'étude, la réalisation puis l'exploitation des équipements à la CCI de Nîmes/Bagnols/Uzès/Le Vigan au travers d'une convention de « concession », d'une durée de cinquante ans, conclue le 2 juillet 1996, pour un montant prévisionnel de 24,45 M€ HT d'investissements, portés par avenants à 31,73 M€ HT, hors acquisitions foncières et études antérieures. Le projet était financé principalement par l'Union Européenne, l'Etat, le département, la CCI. La CCI devait notamment financer sa participation à l'aide d'emprunts, l'équilibre des comptes devant être acquis grâce aux résultats escomptés de l'exploitation.

Le programme comprenait, sur une emprise de 185 hectares, des aménagements paysagers, des parcs de stationnement payants, des bâtiments à caractère de musée et lieux d'expositions et la réhabilitation d'un hôtel, des boutiques et de la restauration.

Le choix de la CCI, qui avait à son actif la réalisation de Port Camargue, le premier port de plaisance européen et la gestion de l'aéroport de Nîmes, était alors justifié par la volonté de s'appuyer sur une structure garante de l'intérêt public local qui présentait de surcroît l'avantage d'être sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances alors même que l'Etat participait au financement de l'opération.

Le nouveau projet, dont la maîtrise d'oeuvre fut confiée par la CCI au même cabinet d'architectes que les précédentes versions inabouties, maintenant ainsi pendant 15 ans un même intervenant, reprenait, à une échelle moindre, notamment sur le plan foncier, certaines caractéristiques des programmes antérieurs, tels que la réalisation de bâtiments (exposition muséographique, bar-restaurant, services), de locaux à vocation évènementielle, de parcs de stationnement et d'aménagement de sentiers thématiques.

Comme ses précédentes versions, le projet tentait de répondre à plusieurs objectifs : aménagement des accès et des abords du monument, élimination d'ouvrages parasites, protection de l'environnement et des rives, préservation du Pont, captation d'une clientèle et de recettes (stationnement, animations payantes, bar, restauration, boutiques), création et développement d'activités économiques induites dans la proximité grâce au savoir-faire de la CCI, expression d'une ambition culturelle et éducative, organisation d'évènements, de séminaires et de manifestations, l'ensemble contribuant à la communication institutionnelle du Département.

Le contrat initial prévoyait la gratuité d'accès au site pour les habitants du département du Gard. Au regard de la nécessaire égalité de traitement entre usagers du service public, un avenant a étendu en 1997 ce principe à l'ensemble des visiteurs, en contrepartie d'un versement forfaitaire de 228 674 € au concessionnaire, somme manifestement peu représentative des effets de cette contrainte sur l'équilibre de l'opération alors même que la situation financière de la CCI était fragile.

Alors que l'inauguration était prévue pour coïncider avec le passage à l'an 2000, la réalisation a connu des retards, et le site n'a été effectivement ouvert au public qu'en juin 2000, l'espace muséographique en mars 2001. Puis, au vu d'une fréquentation et de recettes décevantes au cours de la seule première année complète d'exploitation, le nouvel exécutif de la CCI, suite aux élections consulaires de 2000, arguant de la détérioration rapide de sa situation financière induite par la gestion du site et compte tenu de la procédure d'alerte dont elle faisait l'objet sur ses comptes de l'exercice 2001, a souhaité se désengager au plus vite du dispositif contractuel, et renoncer à assurer l'exploitation, déficitaire, des installations dont la compagnie consulaire était initialement investie pour cinquante années. Un protocole d'accord fut négocié avec le syndicat mixte et le département, prélude à un retrait de la CCI en juin 2002.

La CCI a néanmoins continué à assurer la gestion du site jusqu'à sa prise en charge par l'établissement public de coopération culturelle, après la liquidation du syndicat mixte originel en 2003. Cette période transitoire, entre la fin officielle de la concession (juillet 2002) et la prise de responsabilité de l'EPCC, a été marquée par des inondations exceptionnelles qui ravagèrent une partie des installations. Elle a également été caractérisée par une certaine précarité juridique, compensée par le recours à un prestataire de service extérieur chargé d'assurer un contrôle de la facturation. Les 70 personnes employées par la CCI pour la gestion du site ont été reprises par le nouvel établissement public.

Si les statuts de l'EPCC, conformément aux principes définis par la loi qui les a créés[158], prévoient une forte présence de l'Etat au sein de son instance dirigeante, le département du Gard en reste le financeur prépondérant, à qui incombe la charge exclusive de la couverture des déficits. Les recettes d'exploitation ne couvriraient à ce jour que 54 % des dépenses d'exploitation.

C - L'association entre le département et la CCI

1 - Le choix de confier le projet à la CCI

Le choix du Département du Gard de confier à la CCI la conception, la réalisation et l'exploitation future du site apparaît hasardeux, du fait de l'absence de références de la compagnie consulaire dans le pilotage d'opérations de cette nature, étrangères à son champ d'intervention habituel, de sa structure financière fragile et de sa faible capacité à mobiliser les forces économiques locales autour du projet.

Alors qu'un recours à la concurrence aurait été une pratique de bonne gestion, le département apparaît ainsi s'être exposé au brusque revirement stratégique de son partenaire dont il a surestimé la capacité à s'impliquer dans un processus à long terme, indépendamment des alternances électorales consulaires.

Le renouvellement des instances dirigeantes de la chambre consulaire fin 2000, et notamment le changement de président, s'est en effet accompagné d'une appréhension différente du projet, alors même que la réalisation était terminée et que la gestion commerciale devait débuter. Ainsi le plan stratégique élaboré par les instances dirigeantes en 1999 et 2000 qui mettait la priorité sur l'entreprise et la gestion d'équipements a perdu de son actualité, les considérations financières devenant prégnantes, compte tenu de la situation précaire de la CCI.

Le choix de la CCI peut paraître dès lors en contradiction avec celui d'une durée de 50 années convenue dans la concession. Le département en a payé le prix lors de la rupture de la concession en renonçant à sanctionner les manquements contractuels de la CCI compte tenu des charges de gestion qui pesaient sur elle et en l'indemnisant pour 11,614 M€ au titre de la reprise des biens de la concession.

158) La formule de l'EPCC a été créée par la loi du 4 janvier 2002 et ses modalités de fonctionnement n'ont été précisées par circulaire que le 18 avril 2003.

2 - Une pluralité d'objectifs, de nombreux acteurs et des choix malheureux

Le département et la CCI paraissent avoir poursuivi des objectifs nombreux et contradictoires tels que protection du patrimoine et de l'environnement, politique culturelle, souhait d'équilibrer l'exploitation avec des recettes alors que la fréquentation du site est essentiellement gratuite. L'objectif de promotion économique et touristique gardoise fut spécifié en des termes trop généraux, au-delà de la réalisation d'un local exposant les terroirs et leurs productions.

Le concédant tout comme son concessionnaire ont mal apprécié la difficulté qu'il y avait à modifier la pratique des visiteurs du pont du Gard habitués à y voir, pour l'essentiel, un espace de promenade et non un lieu de pratiques culturelles payantes, et il n'a pas été pris l'exacte mesure de la complexité des procédures administratives nécessaires pour mener à bien une opération de cette envergure.

La multiplicité des sources de financement du projet a imposé au projet des contraintes supplémentaires, telles que la réalisation de l'opération dans le cadre des grands travaux et la nécessité d'une ouverture du site pour les festivités de l'an 2000, en décalage avec les possibilités opérationnelles.

Le programme dit « muséographique », qui privilégiait une scénographie active avec des techniques de projections spatiales et des reconstitutions, a mobilisé de très nombreux intervenants. Un commissariat général avait pour mission de superviser l'ensemble des opérations réalisées par huit chefs de projet qui coordonnaient, chacun, l'intervention de maîtres d'œuvre pour la scénographie et le cas échéant le graphisme ainsi que les interventions des entreprises et prestataires de services.

La complexité organisationnelle a suscité des difficultés de coordination et des juxtapositions de prestations entre les intervenants. L'insuffisance de moyens en personnel de la CCI a du être pallié par un recours répété à des assistants au maître d'ouvrage.

Parmi les décisions malheureuses figure la réalisation de constructions scénographiques sur la rive droite, qui furent dévastées par une crue exceptionnelle du Gardon le 9 septembre 2002. La destruction de l'éphémère installation artistique de mise en lumière du pont, d'un coût global de 2 M€, manifeste également que, malgré son coût, sa conception était imparfaitement adaptée aux excès notoires du cours d'eau. La réhabilitation des zones et parties détruites fut achevée en mars 2005, hormis la mise en lumière, abandonnée.

Etablissement public assurant à la fois la représentation du monde industriel et commercial et des missions d'intérêt général, la CCI pouvait apparaître à même de susciter une valorisation de l'équipement et de favoriser des retombées économiques locales. Il s'avère que le principal avantage retiré par les entreprises locales a concerné l'attribution des commandes et marchés lors de la réalisation des travaux, et, dans ce registre, des pratiques critiquables sur le plan du respect des règles de la commande publique ont été relevées.

Concessionnaire du site, la CCI intervenait en qualité de maître d'ouvrage public, assujetti au code des marchés publics. Le déroulement de l'opération s'est accompagné cependant de nombreux manquements aux principes de concurrence et d'égalité de traitement des candidats dans les procédures utilisées, d'une utilisation irrégulière de la procédure du marché négocié, d'un fractionnement abusif des marchés, d'un recours à des prestataires sélectionnés sans réelle mise en concurrence, débouchant parfois sur une saisine de la commission de prévention des conflits d'intérêts de l'organisme consulaire.

Les signes d'une concurrence imparfaite sont apparus à travers la participation très faible d'entreprises extérieures au département, une fréquente dispersion des offres, des soumissions anormalement hautes par rapport aux estimations de la maîtrise d'œuvre et des désistements d'entreprises en cours de consultation.

Des carences dans l'information de l'assemblée délibérante ont été relevées tout comme des irrégularités dans le fonctionnement des commissions d'appel d'offres tant dans leur composition que dans leurs interventions.

3 - Le défaut d'appréciation de l'équilibre de l'exploitation

A partir de mai 1998, le ministère de l'économie et des finances, dans l'exercice de sa tutelle sur l'organisme consulaire, avait manifesté sa réticence à soutenir le projet en conditionnant l'autorisation de mettre en place les emprunts nécessaires au montage de l'opération à l'amélioration du plan prévisionnel de financement et en créant, sous la responsabilité du préfet, un comité de suivi de la concession.

La contribution du concessionnaire a été ainsi financée par la mobilisation de deux emprunts dont les charges de remboursements se sont ajoutées au coût des études préalables et d'investissements financés en crédit bail tandis qu'il devait compter avec le retard de versement de certaines subventions.

Les conséquences financières du choix de la gratuité d'accès au monument sur l'exploitation future ont été imparfaitement évaluées tout comme furent surestimées, par la CCI, les recettes d'exploitation issues principalement de la fréquentation du musée, des boutiques et des parcs de stationnement. Contrainte par la précarité de sa situation financière, la CCI a, contrairement à ses engagements contractuels, réalisé des économies sur ses charges de personnel et sur les dépenses de promotion, qui se sont limitées à quelques actions dans les médias locaux.

La politique tarifaire mise en place est apparue instable et peu lisible avec cinq modifications tarifaires entre juillet 2000 et mai 2002. La signalétique est apparue peu efficace.

Les efforts de la CCI pour promouvoir le site et ses aménagements paraissent modestes, notamment par rapport aux exigences du cahier des charges de la concession. Peu de contacts furent noués avec les autocaristes et les tour-opérateurs, dont l'essentiel des clients, entre 300 et 400 000 par an, visitaient le site sans être attirés vers l'espace muséographique payant, situation à laquelle l'EPCC s'est depuis efforcé de remédier.

D - Bilan de l'opération : une réalisation de qualité, un coût élevé et une exploitation très déficitaire

L'aménagement du site a reçu le prix de l'art urbain en 2004 qui récompense des démarches d'opérateurs qui défendent notamment la qualité architecturale et le respect de l'environnement. Si l'opération présente en effet de réels acquits sur le plan environnemental, en matière de stationnement, de mise en valeur et de préservation du site, la fréquentation muséographique connaît néanmoins des résultats décevants, de même que les espérances de retombées économiques et touristiques. Outre le poids des études et des actions de communication supportées entre 1987 et 1995 et sa contribution au financement des équipements dans le cadre de la concession à la CCI entre 1995 et 2002 (2,8 M€), le Département a supporté le poids de l'indemnisation de la CCI pour la reprise des biens de la concession (11, 614 M€) et est désormais engagé dans la couverture des déficits postérieurs au 1er juin 2002, de l'ordre de 3 M€ par an depuis 2003.

L'enveloppe globale initialement prévue pour l'opération (24,45 M€ hors acquisitions foncières et études antérieures à 1996) a été portée à 31,73 M€ par avenants, avec une réduction corollaire des prestations à réaliser en matière de parcs de stationnement et de constructions, et des majorations de dépenses de muséographie (doublement) ou d'honoraires versés à de multiples concepteurs et prestataires en ingénierie culturelle.

Selon le plan établi en novembre 1999, le montant prévisionnel des recettes pour l'année 2001 (première année pleine d'ouverture au public) devait atteindre 12,189 M€ HT. Elles s'établirent en fait à 3,656 M€ HT, avec 60.000 entrées payantes environ au lieu des 360.000 attendues. La déception a concerné surtout les recettes de la billetterie permettant d'accéder aux espaces d'exposition (musée, salle de projection, espace enfants), alors même que l'accès au monument romain et aux parcours piétonniers était et est resté gratuit, que la signalétique est discrète, et que la promotion commerciale, demeurée embryonnaire, fut pénalisée par l'ouverture manquée lors du passage à l'an 2000 avec son cortège médiatique escompté.

La CCI, qui s'était déjà endettée pour 9,37 M€ pour contribuer au financement de l'opération, a supporté pour sa part une perte totale de 9 M€, aggravant une situation financière déjà fragile, se traduisant en 2001 par un déficit de trésorerie sur la concession de 10,9 M€, exigeant de recourir à des concours bancaires à hauteur de 6,7 M€ au 31 décembre 2001 et des retards dans le règlement des fournisseurs. La situation a conduit son commissaire aux comptes à déclencher en avril 2002, par une procédure d'alerte, les comptes 2001 manifestant les signes d'une menace sur la continuité de l'activité de la compagnie consulaire. Elle a été conduite, pour rétablir son équilibre financier, à réduire ses effectifs, céder des actifs (dont un ensemble immobilier de 400 appartements à Port Camargue) pour 5 M€ et recourir à un emprunt sur 15 ans pour 4 M€. Au surplus, l'assemblée générale de la CCI a adopté, en novembre 2001, un budget pour 2002 excluant la concession du Pont du Gard, faute de pouvoir présenter un budget global en équilibre conforme aux exigences réglementaires, qui lui furent alors rappelées par la tutelle préfectorale. Le budget exécuté de la concession a affiché un solde débiteur de 2, 747 M€ au 31 décembre 2002. La détérioration de sa situation financière a enfin durablement pesé sur la capacité de la CCI à se maintenir ou s'impliquer dans des projets stratégiques avec ses partenaires publics locaux, et son périmètre d'intervention apparaît aujourd'hui significativement réduit par rapport à 1996.

Un sensible redressement du nombre de visiteurs payants est annoncé depuis la reprise de l'exploitation par l'établissement public de coopération culturelle en 2003, dont les effets sur la contribution du département à l'équilibre d'exploitation sont à confirmer.

Il ne semble pas que le nombre de touristes drainé par le site ait été accru depuis la mise en service des nouveaux aménagements, dont l'impact direct sur la consommation touristique gardoise reste à valider.

La CCI qui s'était engagée à développer un pôle économique autour du site, n'a pris aucune initiative en la matière. Aucun complexe hôtelier n'existe ainsi à proximité et les autocaristes ont recours, principalement, aux ressources hôtelières d'Avignon, dans le département voisin du Vaucluse, signe que le Pont du Gard ne constitue pas encore, faute d'infrastructures d'accueil suffisantes, un élément central d'une politique touristique intégrée.

CONCLUSION

Inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco, le Pont du Gard, par sa renommée et son attractivité, dépasse la seule sphère d'intervention du département, investi d'une mission de préservation et de mise en valeur d'un site de portée universelle. L'opération souligne à l'évidence les difficultés éprouvées par la collectivité territoriale pour définir, faire réaliser et gérer un tel programme. Au-delà des circonstances ayant entouré la définition des réalisations et le choix des acteurs, l'exemple de l'aménagement du site du Pont du Gard, monument appartenant à l'Etat, illustre les limites de l'implication d'un acteur local, le département, dans une opération d'aménagement dont l'impact dépasse très largement son cadre territorial et dont l équilibre financier repose sur des prévisions de recettes incertaines.

Nouvelle formule de gestion des services publics culturels instituée par la loi du 4 janvier 2002, l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) du Pont du Gard est le premier du genre à avoir été créé. Il faut souhaiter qu'en associant notamment le département et l'Etat, il saura réduire les contraintes qui pèsent sur l'exploitation et obtenir à terme des résultats conformes aux multiples objectifs assignés à l'aménagement du site du Pont du Gard. Alors que l'opération a été assimilée à des grands travaux financés par l'Union Européenne, l'Etat, le Département, la CCI et, à une moindre échelle, la Région, le financement des déficits d'exploitation qu'elle engendrera semble néanmoins devoir rester à la seule charge du département du Gard.

II - Le parc du Futuroscope (Vienne)

Le Parc du Futuroscope est un parc à thèmes orienté vers le multimédia et les technologies cinématographiques et audiovisuelles du futur, situé dans le département de la Vienne, à 7 kilomètres au nord de Poitiers, sur les communes de Chasseneuil-du-Poitou et Jaunay-Clan. Il est intégré au sein d'un technopôle implanté sur 200 hectares qui comprend notamment un palais des congrès, un parc hôtelier de 1 900 chambres, 150 000 m² de bureaux d'entreprises, une partie de l'université de Poitiers, une école d'ingénieurs et plusieurs autres organismes publics.

Créé en 1984 à l'initiative du Conseil général de la Vienne, le Parc du Futuroscope a ouvert ses portes en 1987, à partir de deux attractions exploitées par une société d'économie mixte locale contrôlée par le département de la Vienne. Il s'est ensuite développé en proposant de nouvelles attractions (écrans géants, images en relief, projection à 360°, sièges en mouvement) qui ont suscité jusqu'à 2,8 millions de visites en 1997, la clientèle bénéficiant d'une sortie d'autoroute ainsi que d'une gare TGV depuis 2000. La notoriété internationale du premier parc de loisirs public français s'est peu à peu établie et a incontestablement contribué à dynamiser l'image du département et de la région, tout en stimulant l'activité économique locale.

Cet engouement a décidé le département de la Vienne à confier en 2000 au secteur privé son exploitation commerciale, tout en conservant la propriété des infrastructures, ce qui a conduit à la privatisation de la SEML.

La diminution de fréquentation survenue à partir de 1999 pour atteindre 1,6 million de visites en 2002 a finalement provoqué le désengagement de l'entreprise puis la reprise par une société d'économie mixte dénommée « SEML nouvelle du Parc du Futuroscope », détenue à l'origine à 60 % par le département de la Vienne.

Dans ce contexte, la viabilité économique et juridique de cette société est directement liée aux perspectives de fréquentation et à la normalisation de ses rapports avec le département, son principal actionnaire.

A - La gestion du parc par la « SEML nouvelle du Parc du Futuroscope »

1 - Les conditions de cession puis de reprise du parc par le département

La cession en 2000 de la SEML au groupe Amaury a été décidée par le conseil général qui avait préalablement statué sur trois points :

- l'abandon du caractère de service public de l'activité du parc de loisirs et la formalisation des relations avec la SEML exploitante par un bail administratif ;
- l'évaluation préalable des actifs de la SEML par une banque d'affaires ;
- la cession à un repreneur que devait apporter cette même banque.

La vente de la SEML d'exploitation a été réalisée pour 42,23 M€, ce qui a entraîné une plus-value pour le département de près de 41,16 M€.

Mais la gestion par l'opérateur privé s'est rapidement avérée un échec et a provoqué des pertes qui ont atteint des montants importants en 2000 et 2001.

Le département, estimant que l'avenir du Futuroscope était en jeu, a été conduit à intervenir en faveur de cet équipement considéré comme structurant. Il a décidé la reprise de la gestion par une « SEML nouvelle du Parc du Futuroscope » qui a racheté les actifs de la société pour un montant de 18,5 M€, cette dernière participant au capital de la nouvelle SEML pour 7,796 M€. A cet effet, un protocole d'accord a été conclu en septembre 2002.

Le capital de la SEML nouvelle (40 000 000 €) a été constitué comme suit en novembre 2002 :

Département de la Vienne :	*24 000 000 €*
Région Poitou-Charentes :	*8 000 000 €*
Groupe Amaury :	*7 796 000 €*
Dexia :	*220 000 €*
Divers privés :	*400 €*

Dès le premier exercice complet d'exploitation, les pertes ont atteint près de 18 M€ en 2003. Au 31 décembre 2004, le total des pertes accumulées représentait 97 % du capital social, porté entre-temps de 40 à 54 M€. Une nouvelle augmentation de capital a suivi en 2005 pour aboutir à un montant de 65,6 M€.

Après un déficit d'exploitation de 9 M€ en 2005, qui représente néanmoins un léger redressement pour la SEML, le département, actionnaire majoritaire, a dû à nouveau intervenir en portant le capital à 71,4 M€ en février 2006, avant de décider en juin 2006 une réduction du capital suivie d'une recapitalisation. L'arrivée de nouveaux actionnaires privés devrait permettre de porter leur part à un minimum de 23 % à la suite du désengagement total du groupe Amaury, prévu dès la constitution de la société nouvelle.

Il apparaît ainsi que le département, actionnaire majoritaire, s'est vu contraint, du fait de l'absence de rentabilité du parc, d'intervenir continuellement pour éponger les pertes en apportant depuis l'origine d'importants fonds publics locaux. Les charges (investissements immobiliers et mobiliers, apports en capital, dotations, frais annexes …) se sont montées à 351,1 M€, les produits (cession, produits fiscaux, redevances, loyers, dividendes…) ont atteint 112,9 M€, ce qui représente une charge nette pour le département qui peut être évaluée à un minimum d'environ 240 M€ de la création du parc (1984) à fin 2005, sans compter les divers financements publics évoqués ci-après, ni les recapitalisations décidées en 2006.

2 - L'activité et l'équilibre de la gestion

Même si la SEML nouvelle n'a pas permis au parc de retrouver sa fréquentation de 2002, le Futuroscope conserve son rang international et demeure l'un des trois premiers parcs de loisirs français les plus visités en France et en tout cas le plus important parc financé majoritairement par des collectivités publiques, en l'occurrence le département de la Vienne (66,8 % du capital en août 2006) et accessoirement la région Poitou-Charentes (6,5 % du capital).

Le nombre de visites comptabilisées par la SEML a atteint 1 435 000 pour 1 113 000 visiteurs en 2005 (un visiteur pouvan revenir plusieurs fois). Sont distinguées les visites payantes, en progression modeste ces trois dernières années (1 351 240 en 2005), les visites « événementielles » résultant de manifestations diverses en plus forte progression sur la même période (12 246 en 2005) et les entrées gratuites (71 661 visites en 2005, soit 5 % du total).

La diversité de l'origine géographique des visiteurs confirme la notoriété du parc : 40 % pour le Grand Ouest, 20 % pour l'Ile de France, 30 % pour le reste du territoire et 10 % pour l'étranger (Espagne et Royaume Uni pour les trois quarts).

La fréquentation est très concentrée sur la période d'avril à août pour les visiteurs individuels, les groupes et entrées gratuites se concentrant sur les périodes creuses, les visites scolaires enregistrant une chute de 50% par rapport au pic de fréquentation en 1997.

Le chiffre d'affaires de la SEML (54,9 M€ en 2005) provient à 45 % de la billetterie, dont la progression suit celle de la fréquentation, à 45 % des prestations associées (dont la restauration), elles-mêmes en progression significative depuis 2002, et enfin de l'activité des boutiques, plutôt stagnante (8 %), au moins jusqu'en 2005.

Du fait des difficultés structurelles liées à l'évolution de la fréquentation, l'abaissement du seuil de rentabilité a constitué une priorité pour la SEML, qui a été conduite à agir sur les charges d'exploitation tout en visant une croissance du chiffre d'affaires.

En matière de charges, la société a pu réaliser des économies sur les charges de maintenance et d'entretien (20 % du total) qui ont été externalisées dans des conditions favorables, ainsi que sur les charges de personnel (40 % du total), avec une diminution de 30 % des effectifs depuis 2002 et une réduction de l'équipe de direction qui s'est notamment traduite par la suppression du poste de directeur général adjoint, directeur du parc.

En ce qui concerne les recettes d'exploitation, l'allongement en 2005 de la période d'ouverture en décembre (+ 86 000 entrées) a permis de masquer la stagnation de la fréquentation en haute saison, tandis que l'augmentation régulière des tarifs de la billetterie (15 % pour les billets plein tarif sur la période 2002/2007), atténuée par des opérations promotionnelles, n'a eu qu'un faible impact sur le chiffre d'affaires, le panier moyen par visiteur n'augmentant pas significativement par ailleurs. En revanche, les recettes du parking constituent une ressource évolutive et rentable du fait de l'amortissement de l'infrastructure. A noter également que les réservations via le site Internet augmentent fortement depuis 2003, assurant une progression des ventes à moindre coût.

Ces efforts de gestion, s'ils méritent encore des prolongements dans certains domaines, ne permettent pas de dégager un excédent brut d'exploitation susceptible de financer le renouvellement des investissements (« petit équilibre »). Cette situation rend nécessaire un soutien continu de son principal actionnaire public qui prend en charge

par ailleurs une grande partie des équipements immobiliers et qui intervient financièrement selon des modalités qui restent perfectibles.

B - Les relations avec le département de la VIENNE

La société agit dans un cadre conventionnel qui la lie étroitement au département de la Vienne, à la fois actionnaire majoritaire et propriétaire bailleur des infrastructures.

1 - Les financements publics au bénéfice de la SEML

La SEML a bénéficié sous diverses formes d'interventions publiques.

En premier lieu, les augmentations de capital qui ont représenté 31,4 M€ entre 2004 et 2006 (26,6 M€ pour le département et 2 M€ pour la région) ont permis la poursuite de l'exploitation de la SEML et pourraient, pour la part revenant aux actionnaires publics, être considérées comme des avantages concurrentiels au sens des règles communautaires. En 2006, la SEML a procédé à une opération de recapitalisation (« coup d'accordéon ») qui s'est traduite pour les actionnaires publics par une perte de 57,9 M€ (48,4 M€ pour le département et 9,5 M€ pour la région). A l'issue de cette opération, le capital de la SEML s'est établi à 6,6 M€, dont 4,84 M€ apportés par les deux collectivités locales.

Ensuite, le bail administratif consenti à la SEML par le département pour la jouissance des infrastructures, s'il prévoyait à l'origine une redevance annuelle représentant 5 % de la valeur brute des actifs, a fait l'objet de plusieurs abandons de créances entre 2003 et 2006, pour un total de près de 17 M€. Puis la redevance a été réduite à 2,5 % de la valeur des actifs, avant d'être ramenée « dans l'attente d'un retour à meilleure fortune » à 1,25 % pour les exercices 2005 à 2007. Or, dès 2002, la chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes avait relevé que le niveau initialement fixé à 5 % était insuffisant pour couvrir la charge théorique d'amortissement des investissements assumés par le département[159].

Par ailleurs, le département a accordé à la société une garantie d'emprunt de 1 M€ en 2004 et s'est substitué à la SEML pour rembourser au groupe Amaury une partie des 16 M€ qu'elle lui devait au titre de la reprise des biens (soit un montant de 11,2 M€).

159) Relevé d'observations définitives (ROD) - Département de la Vienne - 13 mai 2002.

De même, divers abandons de créances ont été accordés par le département pour le paiement des pénalités de retard du loyer pour les exercices 2003 à 2005, mais leur montant reste modique (0,5 M€ environ).

Enfin, la gare du Futuroscope, utilisée à 50 % environ par des clients du parc, a été financée par le département pour un montant de 9,3 M€. Ce dernier a également pris en charge chaque année des opérations de communication bénéficiant au parc (2,3 M€ en 2003, 1,5 M€ en 2004 et en 2005, puis 3 M€ en 2006), pour un total de plus de 8 M€.

Le total des financements publics versés entre 2002 et 2006 par le département et dans une moindre mesure par la région peut ainsi être évalué à près de 100 M€. Or, certaines de ces aides sont susceptibles de contrevenir aux dispositions nationales et communautaires.

Au plan national, la loi du 27 février 2002, confirmée par la loi du 13 août 2004, soumet à une convention préalable avec la région le financement de toute aide d'une collectivité versée au titre du développement économique, ce qui n'a pas été appliqué. Par ailleurs l'article L 1522-5 du CGCT interdit les avances aux SEM lorsque les pertes accumulées réduisent les capitaux propres à la moitié du capital social, ce qui a été le cas entre 2003 et 2006.

Au plan communautaire, certaines aides accordées à la SEML, qui exerce une activité concurrentielle, pourraient également être considérées comme irrégulières, d'une part, parce qu'elles ne rentrent pas dans les « compensations publiques » admises le cas échéant pour les « services d'intérêt économique général » et, d'autre part, parce qu'elles n'ont pas été notifiées à la commission européenne.

Ainsi, la société s'est exposée au risque de non reconduction des aides, voire à celui du remboursement provisoire ou définitif des aides perçues, ce qui serait, compte tenu de leur caractère financièrement indispensable, susceptible de remettre en cause la continuité de l'exploitation.

2 - Les conventions avec le département

Le département a fait le choix de confier la gestion du Parc par bail administratif, au terme duquel la SEML ne serait qu'un locataire chargé d'exploiter les infrastructures mises à sa disposition.

Le bail a été conclu en 1999 et a fait l'objet de plusieurs avenants dont l'un supprime en 2003 la disposition initiale selon laquelle l'activité exercée ne saurait être considérée comme un service public.

Depuis l'origine, et du fait de nombreuses stipulations exorbitantes du droit commun figurant dans le bail, une incertitude existe néanmoins sur la qualification de l'activité exercée par la SEML qiu pourrait relever éventuellement de la délégation de service public.

En effet, si cette activité n'est pas évidente pour un parc récréatif, elle ne saurait être totalement écartée du fait de l'intervention directe du département dans la gestion de la société. En effet, celle-ci s'est notamment traduite par les conditions imposées par le département à la SEML dans le protocole d'accord de 2002, par l'élaboration par l'assemblée départementale de la politique générale de la société, par l'octroi d'avantages tarifaires spécifiques en faveur du département ou par la mise à disposition gratuite des infrastructures, obtenue par exemple en 2003 et 2005 pour accueillir le championnat du monde de boxe WBA.

En outre, d'autres parcs récréatifs ont pu faire l'objet de délégations de service public et la commission européenne a pu, dans le cas d'un parc ouvert en 2006 en France, retenir la qualification de service d'intérêt économique général, sous réserve d'une définition précise des obligations associées.

La décision du département d'expurger en 2006 le bail administratif de plusieurs clauses exorbitantes du droit commun ne saurait mettre un terme à l'ambiguïté qui subsiste dans la nature juridique de ses relations avec la SEML.

La clarification des relations du département et de la SEML n'est donc pas achevée et pèse pour une grande part sur les perspectives d'évolution du Parc.

C - Les perspectives d'évolution du parc

Alors que le marché très concurrentiel des parcs récréatifs n'est pas actuellement en expansion, les améliorations apportées à la gestion atteignent leurs limites et si la SEML parvenait à l'équilibre, ce qui est peu probable à moyen terme, celui-ci resterait précaire.

1 - Les marges de manœuvre actuelles

Les augmentations de recettes à venir ne peuvent qu'être limitées, l'augmentation des tarifs risquant de nuire à la fréquentation, comme le montrent les tarifs pratiqués par d'autres parcs de loisirs et les analyses conduites par la SEML elle-même auprès de sa clientèle. Une marge de progression existe néanmoins en matière de restauration et d'activité des boutiques, même si elle reste aléatoire, car sujette à l'évolution de la

conjoncture et du pouvoir d'achat des visiteurs. Le tarif des parkings semble avoir atteint un palier après les fortes augmentations de 2005/2006. Quant aux droits éventuels perçus pour l'exportation du concept du Futuroscope à l'étranger, telle qu'elle est actuellement envisagée, ils ne peuvent représenter un apport substantiel.

En matière de dépenses, la société a réussi à stabiliser ses charges de structure, notamment en matière de personnel et de maintenance, et la diminution des charges réelles de fonctionnement ont diminué entre 2003 et 2005 alors même que l'activité progressait. Les économies envisageables sur d'autres postes semblent désormais limitées, sauf à diminuer radicalement la période d'ouverture du Parc, ce qui pourrait par ailleurs avoir des retombées commerciales négatives.

L'équilibre à court terme suppose selon la SEML une fréquentation supérieure à 1,6 million de visites, soit 150 000 visites de plus qu'en 2005, à conditions inchangées en matière de tarifs, de prestations, de période d'ouverture et de niveau de loyer.

2 - Les perspectives à moyen et long terme

Seules une fréquentation très nettement supérieure au niveau actuel et une augmentation significative du « panier moyen » de chaque visiteur (41 € en 2005) pourraient permettre d'envisager un véritable équilibre d'exploitation à moyen terme. C'est pourquoi la société doit poursuivre son action sur ces deux facteurs, même s'ils sont tributaires du contexte économique général, de l'image du parc ou des comportements des consommateurs.

En tout état de cause, cet équilibre resterait fragile car il suppose le maintien des conditions financières favorables accordées par le département, que ce soit en tant que bailleur ou qu'actionnaire principal. Il suppose aussi pour préserver l'image de modernité du parc que des investissements soutenus et récurrents soient effectués pour renouveler les attractions proposées et maintenir son attrait commercial.

A terme, le Futuroscope ne semble donc pouvoir réaliser un excédent brut d'exploitation qu'à la double condition que le maître d'ouvrage public intervienne pour assurer le renouvellement de l'offre et qu'il prenne en charge certaines « dépenses de service public » au sens de la réglementation européenne, sous réserve toutefois que le caractère de « service d'intérêt économique général » soit reconnu en tout ou partie à l'équipement.

——————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———————

Dans un souci de bonne gestion, la SEML doit d'abord poursuivre les efforts entrepris pour maîtriser ses charges d'exploitation et augmenter son chiffre d'affaires.

Pour diminuer les risques résultant de l'octroi d'aides publiques qui compensent l'insuffisance de sa rentabilité, elle doit également s'assurer que les acteurs publics qui concourent à alléger ses charges :

- *se conforment aux règles nationales en matière d'interventions économiques des collectivités locales ;*
- *s'inscrivent le cas échéant dans la cadre dérogatoire des compensations de service public ou des aides notifiées préalablement pour respecter le cadre communautaire.*

Une clarification des relations juridiques avec le département de la Vienne, qui se fondent sur un bail administratif, devra également être poursuivie si la volonté des deux opérateurs est d'éviter une possible requalification en délégation de service public qui ne saurait être totalement écartée malgré les modifications récentes apportées au bail initial.

En tout état de cause, et quelles que soient les modalités de l'intervention de la collectivité publique en faveur du Parc, la transparence recherchée dans la définition et le niveau des aides accordées doit se doubler d'un souci d'évaluer de manière continue les effets induits du Parc en matière économique et touristique, seuls susceptibles de rendre légitime la mobilisation permanente d'importants fonds publics locaux en faveur de cet équipement.

III - L'opération Cap'Découverte

A - Une opération globale de reconversion

1 - La reconversion d'un site minier

Après la décision de fermeture des dernières mines souterraines d'Albi-Carmaux dans le Tarn, l'Etat avait tenté, au milieu des années 80, de redonner un avenir au charbon en ouvrant une mine à ciel ouvert à Blaye-les-Mines. Le 30 juin 1997, face à la concurrence du charbon importé dont le coût de revient est bien inférieur, les Houillères du bassin du centre et du midi (HBCM) sont contraintes de fermer cette mine, laissant un site en friche de plus de 800 ha s'étendant sur le territoire de 5 communes rurales du Carmausin[160].

Fin 1997, à l'issue d'un concours international d'idées qui oriente la reconversion de cette zone en un site touristique consacré aux loisirs, les cinq communes concernées et celle de Carmaux, qui regroupent une population d'environ 20 000 habitants, forment un syndicat intercommunal dit « de la Découverte » (SID) pour porter le projet. Après plusieurs études exploratoires, le syndicat arrête, par délibération du 24 mars 2000, le programme d'aménagement d'un complexe de loisirs, nommé Cap'Découverte, articulé autour de 3 pôles : un pôle "sports et loisirs" (activités de glisse et nautiques), un pôle "spectacles" et un pôle "mémoire" (musée, parc des Titans[161] et jardin botanique). Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 mai 2000 avalise un projet financé à 80 % par des subventions publiques, notamment de l'Union européenne et de l'Etat.

L'engagement des crédits de l'Etat et de l'Europe avait pour contrepartie l'implication de la région Midi-Pyrénées et du département du Tarn dans l'opération. Ces collectivités ayant toutefois souhaité limiter leur participation à l'investissement, il en est résulté la constitution en octobre 2000 d'une seconde structure publique le Syndicat mixte d'aménagement de la Découverte (SMAD), regroupant à parts égales la région Midi-Pyrénées, le département du Tarn et le SID. Chargé uniquement de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement sur la zone d'aménagement concerté (ZAC) le SMAD se retrouve ainsi propriétaire de l'essentiel des équipements de Cap'Découverte, ceux-ci étant mis à disposition du SID depuis 2002, moyennant le paiement d'une redevance d'utilisation.

160) Blaye-les-Mines, Cagnac-les-Mines, Le Garric, Saint-Benoît-de-Carmaux et Taïx.

161) Exposition d'engins d'extraction minière.

Il apparaît en réalité aujourd'hui que les promoteurs de l'opération n'ont pas suffisamment pesé les conséquences de cette dualité de structures. Elle fausse la vision d'ensemble de l'opération : le SMAD décide des investissements à réaliser sans avoir à les exploiter, tandis que le SID, organisme gestionnaire, ne dispose pas des actifs correspondants, ni ne supporte les conséquences de leur usure et de leur remplacement. A cet égard, la redevance d'utilisation prévue n'ayant jamais été acquittée par le SID et son abandon ayant été formellement acté en 2005 pour ne pas aggraver la situation financière de ce dernier, le SMAD se trouve privé d'une ressource courante destinée à couvrir ses charges et s'appauvrit d'autant. Elle est aussi source de complications juridiques, fiscales[162] et de coûts administratifs supplémentaires.

2 - La réalisation et le financement de Cap'Découverte

Lors du CIADT de mai 2000, le montant prévisionnel[163] des dépenses de l'opération Cap'Découverte avait été évalué à 54,9 M€ HT, dont 48,2 M€ d'études et travaux et 6,7 M€ de dépenses administratives (frais de gestion, financiers et de communication), financé à hauteur de 48,8 M€ par des subventions publiques[164] et de 6,1 M€ par la vente d'une partie des terrains du site déclarés en zone d'aménagement concertée (ZAC). En 2006, le coût définitif du complexe, achevé 3 ans plus tôt, englobant l'ensemble des dépenses engagées, est estimé à 66 M€ HT, représentant une hausse de 20% par rapport au coût prévisionnel initial[165]. Parmi les travaux complémentaires et les modifications de programme décidés au cours du chantier figurent des terrassements supplémentaires concernant la piste de ski, suite à un glissement de terrains (2,7 M€) sur un site en forte pente composé de terrains remblayés, ou encore le changement de localisation du Parc des Titans après la signature des marchés de travaux.

---

162) Le SMAD doit acquitter à la place du SID la TVA collectée fictivement sur la redevance qu'il aurait dû payer, restituant ainsi progressivement le montant de l'exonération de TVA dont il a bénéficié sur certaines de ses immobilisations.

163) Actualisations et révisions de prix incluses. Ce coût est exclusif des dépenses d'investissement réalisées sur la zone de la cokerie et le centre d'appel de Carmaux, deux opérations également portées par le SID mais situées en dehors du site de Cap' Découverte.

164) 15,3 M€ de crédits FEDER, 15,3 M€ de crédits Etat et 6,1 M€ de chacune des collectivités suivantes : SID, région Midi-Pyrénées, département du Tarn.

165) Non comptés 2,3 M€ de réclamations déposées par 5 entreprises attributaires de marchés de travaux pour des prestations supplémentaires réalisées et non réglées. Dans ce montant, les actualisations et révisions de prix se révèlent inférieures au montant estimé initialement (1,33 M€ contre 1,403 M€)

La hausse du coût de l'opération (+ 10 M€, hors frais financiers) n'a été que partiellement compensée par des compléments de subventions (+2,5 M€) - leur montant s'élevant in fine à 51,3 M€ - Il en est résulté un déséquilibre du plan de financement auquel le maître d'ouvrage a remédié par le recours à une ligne de trésorerie, génératrice de frais financiers supplémentaires (1 M€) à imputer à l'opération. Le recours à cette modalité de financement, partiellement justifié par le versement tardif de subventions, a atteint 22,9 M€ en 2004, avant d'être réduit à 4 M€ en 2006 par un remboursement partiel permis par le versement d'un solde de subventions attendues et par la consolidation en 2005 de 12 M€ sous forme d'emprunts dont la charge de remboursement, faute d'autofinancement, devra être supportée par les membres du SMAD.

B - Les difficultés d'exploitation du complexe

Dès son ouverture, le complexe Cap'Découverte a été confronté à des difficultés techniques. Le remplissage insuffisant du lac artificiel, en raison de la baisse de la nappe phréatique résultant du manque de précipitations[166], n'a pas permis la mise en place en 2003 d'une partie des activités nautiques. La piste de ski synthétique n'a pu être installée à la date prévue en raison d'un drainage insuffisant du terrain. Le système monétique permettant le contrôle d'accès et de paiement électronique des activité, après des pannes nombreuses et régulières obligeant les organisateurs à œuvrer manuellement, a finalement été abandonné en juillet 2004.

Fait plus important, la fréquentation n'a pas été à la hauteur des prévisions. Les études de faisabilité envisageaient qu'un régime de croisière serait atteint dès la 4ème année, avec 615 000 visiteurs représentant 660 000 entrées payantes[167]. Or de 2003 à 2005, le nombre annuel d'entrées payantes sur l'ensemble des trois pôles n'a jamais excédé 65 000, soit moins de 10% du niveau estimé. Le seul complexe de sports et loisirs devait attirer 340 000 visiteurs annuels pour 374 750 entrées payantes. Celles-ci se sont élevées à 48 500 en 2003, 34 050 en 2004 et moins de 40 000 en 2005. Le pôle des spectacles (maison de la musique) n'a enregistré que quelques milliers de visiteurs, contre 113 250

166) Le plan d'eau artificiel actuel (cote 130 NGF), réalisé au fond de la fosse de l'ancienne mine à ciel ouvert, est alimenté par remontée naturelle des eaux et se situe sous le niveau de la nappe phréatique (cote 220 NGF), nécessitant la présence permanente de deux pompes pour stabiliser son niveau et éviter l'immersion d'une partie des installations du complexe « sports et loisirs », avec un coût de fonctionnement annuel qui avoisine les 90 000 €.

167) Un même visiteur pouvant pratiquer plusieurs activités.

prévus, et le pôle mémoire 25 000 entrées, essentiellement au musée de la mine, contre 140 000 escomptées, dont 80 000 au jardin carbonifère.

L'écart important entre les prévisions et la réalité des fréquentations a plusieurs causes.

En premier lieu des handicaps difficiles à surmonter se sont révélés déterminants. La zone de chalandise retenue s'est avérée trop large, alors que le site est, de surcroît, d'un accès peu aisé tant par la route que par le rail. La difficulté de cibler la clientèle potentielle[168]et le concept insuffisamment clair du produit n'ont pas facilité l'insertion du parc dans une offre de loisirs devenue très concurrentielle[169].

La mauvaise anticipation de l'importance de ces handicaps a eu d'autant plus d'impact que l'on envisageait des niveaux de fréquentation manifestement trop ambitieux.

En Midi-Pyrénées seules des villes dotées d'un patrimoine historique et religieux exceptionnel sont susceptibles d'attirer chaque année un public aussi nombreux que celui qui était envisagé.

Les promoteurs du projet invoquent aussi comme explication le fait que l'opération réalisée est assez différente du projet. Ainsi, tous les équipements envisagés n'ont pas été réalisés. Faute d'intérêt des opérateurs privés, il a été renoncé à la construction de structures d'hébergement pouvant accueillir jusqu'à 1 600 personnes simultanément, la capacité d'accueil étant à ce jour de 165 lits ; le tracé de la piste de ski a été modifié et sa longueur réduite ; le jardin botanique est de même moins étendu que prévu ; enfin le parc des Titans a été laissé à l'abandon.

On peut toutefois se demander si ces réductions du programme n'ont pas eu, au contraire, pour conséquence de limiter l'ampleur d'un déficit rendu inévitable[170] par l'insuffisante attractivité du site et tout un ensemble de contraintes et de risques que les études et expertises initiales n'ont pas su correctement anticiper.

168) 80% des visiteurs se sont avérés être des résidents de 15 à 30 ans, alors que cette tranche de la population n'excède pas les 200 000 personnes dans la zone principale de chalandise (moins d'une heure de trajet).

169) Cap'Découverte cumule les thématiques, engendrant une offre que les professionnels du secteur considèrent comme peu lisible et nuisant à son attractivité. En outre les villes situées dans la zone présumée d'attraction disposent souvent d'équipements ou mettent en œuvre des spectacles concurrents.

170) La plupart des parcs régionaux qui ont tenté de se transformer en parcs de destination n'ont pas vu leur fréquentation augmenter de manière significative (cf étude: "Parcs de loisirs: Etat du marché et facteurs d'évolution", AFIT, 2004).

C - L'impossibilité d'assurer l'équilibre financier de l'opération

Les écarts constatés entre réalisation et prévision remettent aujourd'hui en cause l'économie de l'opération. La chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a ainsi estimé que les dépenses de fonctionnement des seules activités du complexe "sports et loisirs" ne seraient susceptibles d'être couvertes qu'à partir d'un seuil de 200 000 visiteurs payants annuels, fréquentation très éloignée de celle observée[171]. La réalisation du "petit équilibre" financier[172] des trois pôles de la Découverte, nécessiterait quant à elle 340 000 entrées payantes[173].

L'insuffisance des recettes d'exploitation a eu pour conséquence le déséquilibre des comptes du SID, syndicat gestionnaire, celui-ci allant jusqu'à s'abstenir de voter ses budgets. Elle a aussi mis en difficulté les six communes membres du syndicat. La chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a, dans ces conditions, été saisie par le préfet du Tarn, d'une part, du défaut d'équilibre réel du budget primitif de 2004 et du refus de vote des budgets primitifs 2005 et 2006 du SID, d'autre part, du défaut d'équilibre réel des budgets des six communes membres pour 2005 et 2006, lesquels ne comportaient pas les participations nécessaires pour équilibrer le budget du SID.

Ses avis ont conduit le préfet du Tarn à devoir régler d'office les budgets du syndicat et des communes. L'arrêté préfectoral pris en 2005 pour le syndicat a ainsi prévu l'inscription en recettes, outre le produit de la vente d'actifs et une subvention exceptionnelle de la Région de 1,2 M€, une augmentation de la participation des communes membres. L'obtention par les communes d'aides exceptionnelles de l'Etat a permis, cette année-là, d'éviter une forte hausse de la pression fiscale. Toutefois, en raison d'une insuffisance récurrente de recettes d'exploitation, la chambre a été saisie dans les mêmes conditions en 2006 du budget primitif 2006 du SID et de ceux des six communes. Ses propositions au préfet, en l'absence de recettes d'autofinancement et de nouvelles aides de l'Etat ou d'autres collectivités

171) Toutes choses égales par ailleurs, sur la base des données comptables de l'année 2004, et non comptées les dépenses d'entretien général du site qui ne sont pas reprises dans le budget annexe dédié à ces activités (budget "sports et loisirs").

172) Dans ce cas de figure, la couverture des charges d'investissement n'est pas recherchée.

173) Les opérations liées à la zone d'activité de la cokerie et au centre d'appel de Carmaux ne sont pas prises en compte dans ce bilan. Ces 2 opérations ont vocation à être couvertes par des loyers et des produits de cessions de terrains, avec un retour sur investissement, compte tenu des subventions reçues, sur treize ans sur la base d'un taux d'actualisation de 4%.

ont comporté une augmentation de la fiscalité de 3,6 M€ sur l'ensemble de ces six communes, représentant en moyenne une augmentation de 81% du produit de leurs taxes directes locales. A situation inchangée, le déficit annuel du SID sera dans les prochaines années au minimum de l'ordre de 3,5 M€, ce qui révèle le caractère très négatif du bilan financier de cette opération et rend insoutenable pour les contribuables locaux la poursuite de cette activité.

D - Un bilan socio-économique décevant et un avenir incertain

Cap'Découverte a été conçu comme une opération de reconversion du territoire susceptible d'induire des externalités socio-économiques, avec pour objectif la redynamisation du bassin d'emploi du Carmausin affecté par la fin des activités d'extraction charbonnière. Le SID escomptait, au début de l'année 2000, la création de 250 emplois directs et 1 000 emplois induits, par l'implantation ou l'extension d'entreprises dans la région.

Jusqu'en 2006, le nombre total d'emplois directs publics et privés créés sur la ZAC de la Découverte n'a jamais dépassé 160, dont la moitié de saisonniers. Les retombées socio-économiques envisagées initialement par le syndicat ne sont donc pas au niveau des espoirs suscités. Les 300 emplois indirects du centre d'appels à Carmaux, dont la construction a été décidée antérieurement, ne peuvent pas en toute rigueur être comptabilisés au bénéfice du seul complexe Cap'Découverte.

Ainsi les effets positifs tirés de l'opération n'apparaissent-ils pas aujourd'hui à la hauteur de l'effort financier consenti par les collectivités publiques (66 M€ HT). Il est à cet égard regrettable que, dans un contexte de rareté de la ressource publique, cette opération n'ait pas fait l'objet d'un éclairage plus complet sur sa rentabilité socio-économique, mettant en balance les avantages attendus et les coûts supportés par la collectivité. On peut de même regretter que les décideurs publics n'aient pas cherché à valider les choix d'investissement en examinant une hypothèse basse (scénario pessimiste) de fréquentation et en réalisant des études de sensibilité de la rentabilité économique du projet à la dégradation de certaines hypothèses et en étudiant, le cas échéant, des solutions de réversibilité.

L'ampleur des aides exceptionnelles accordées directement aux deux syndicats et aux communes membres du SID pour qu'elles s'acquittent de leur participation à l'équilibre des comptes du syndicat suffit à démontrer le caractère insoutenable de la poursuite de l'activité de Cap'découverte dans les conditions actuelles. Le constat s'impose notamment que les communes membres du SID n'ont pas la surface financière requise pour porter l'opération de la Découverte.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans tous les cas, la poursuite de l'activité de Cap'Découverte ne sera viable que si des décisions déterminantes sont prises, susceptibles de réduire considérablement les charges d'exploitation du syndicat intercommunal de la découverte. Une première étape logique serait sa fusion avec le syndicat mixte d'aménagement (SMAD), l'hypothèse d'une fermeture totale ou partielle ne pouvant être écartée, à la lumière d'un bilan socio-économique de la poursuite de l'activité.

La gravité de la situation actuelle constitue un défi qui impose une collaboration étroite de tous les acteurs publics impliqués : l'Etat, la région Midi-Pyrénées, le département du Tarn et les six communes membres du SID.

****

CONCLUSION GENERALE

Au-delà des remarques propres à chacun des cas particuliers présentés ci-dessus, la Cour souhaite tirer quelques enseignements communs à toutes ces opérations.

- Les évaluations de fréquentation doivent être particulièrement prudentes. Le nombre de visiteurs n'est pas indéfiniment croissant, surtout dans un secteur devenu très concurrentiel, qu'il s'agisse des loisirs ou du tourisme culturel, et les comportements évoluent parfois assez vite. Il en va de même des retombées économiques.

- Les systèmes et les structures de gestion doivent être adaptés au type d'opération concerné. La surface financière des exploitants doit être suffisante, notamment pour faire face aux exigences de renouvellement des équipements qui sont très fortes, en particulier pour les parcs à thème, et pèsent lourdement sur les équilibres financiers des exploitants. Le recours à des opérateurs privés par le biais de la concession n'est en aucune manière une panacée, mais une telle présence dans un montage financier peut servir d'utile clignotant en matière de risques encourus et d'analyse de la rentabilité.

Si dans certains cas, le recours à l'établissement public de coopération culturelle peut aider à la mise en place d'une solution professionnelle, la jeunesse de la formule ne permet pas encore d'en tirer un bilan ; elle ne peut en tout cas, à elle seule, résoudre les risques financiers inhérents à certaines de ces réalisations.

RÉPONSE DU MINISTRE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES
A LA PARTIE
« I - L'AMENAGEMENT DU SITE DU « PONT DU GARD »

J'ai l'honneur de vous faire savoir que je n'ai pas d'objection à formuler sur l'ensemble des analyses de la Cour des comptes.

Toutefois, j'appelle votre attention sur les dispositions issues de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises et de ses décrets d'application en cours d'élaboration qui devraient permettre, en déconcentrant l'autorité de tutelle, d'exercer un contrôle plus étroit sur les initiatives des chambres de commerce et d'industrie dans le domaine notamment des opérations d'aménagement.

Le projet de décret relatif à la tutelle financières prévoit, en effet, dans son article 29 que :

« Les délibérations relatives aux actes mentionnés ci-après sont exécutoires dès qu'elles ont été approuvées par le Préfet :

……

4° - Les projets de conventions, d'avenants et de renouvellement de conventions par lesquelles l'établissement reçoit délégation de la gestion de services ou d'équipements publics. »

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU GARD
A LA PARTIE
« I - L'AMENAGEMENT DU SITE DU « PONT DU GARD »

Il apparaît important de souligner que le Département s'est impliqué depuis 1987 dans un programme d'aménagement du site du Pont du Gard retenu par le Secrétariat d'Etat aux Grands Travaux. Cette décision faisait suite à l'inscription de cet ouvrage au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1986.

La volonté départementale visait, outre la mise en valeur du Pont et sa consolidation, à créer autour de l'ouvrage des structures commerciales d'accueil et d'animation en cohérence avec ce monument antique le plus visité de France.

Le programme a été élaboré en étroite collaboration avec un Comité Scientifique créé en janvier 1988 et composé d'éminents spécialistes en archéologie, architecture antique et protection de la faune et de la flore, et présidé par M. Guy Barruol, Directeur de recherche au C.N.R.S et Inspecteur général de l'archéologie.

Par ailleurs, le Conseil général a été amené à retenir un concepteur au terme de procédures et modalités conformes au Code des marchés publics pour la conception des ouvrages relatifs à l'opération pour la « Protection du site historique et écologique du Pont du Gard ».

Au regard du rapport présenté ci-avant, il convient de formuler quelques observations en réponse même si, pour certaines, elles concernent des situations ne relevant pas de décisions de l'actuelle majorité du Département, et notamment de son Président, élu initialement en 2001.

1 - sur le choix de la CCI comme entité responsable de la gestion

Lors du changement de majorité en 1994, le Département conscient de l'ampleur prise par le projet - on parle alors de 44 M€ - a souhaité recentrer le programme, procéder à son adaptation, mais aussi approfondir la dimension culturelle axée sur l'histoire de la romanité.

On assiste, paradoxalement mais nécessairement à une continuité du programme initial ainsi qu'à un souci d'opérationnalité qui conduit au choix d'un concessionnaire « local ».

La désignation de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), bien qu'effectuée en l'absence de mise en concurrence, n'est pas contraire aux dispositions du Code des marchés publics ante 2001, le principe de soumission entre personnes publiques découlant d'un arrêt du Conseil d'Etat de 1998 (CE, 20 mai 1998, Communauté de communes du Piémont de Barr, n°188235).

La CCI détenait des références locales qui sont, à l'époque, apparues significatives et marquantes avec la réalisation de Port Camargue, premier port de plaisance européen, ainsi que celle de l'aéroport de Nîmes, mais aussi par une grande expérience dans le secteur du logement social.

En outre, la dimension économique de l'impact d'un aménagement d'un secteur éminemment touristique orientait naturellement le choix vers ce prestataire.

Le site unique et l'opération « prototype » engagée mais surtout la volonté de conserver l'identité locale du paysage et de l'environnement favorisaient la recherche d'un intervenant local mais aussi d'une structure garante de l'intérêt public.

Il paraissait intéressant, enfin, de confier à cette structure d'émanation étatique et sous tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances l'aménagement et l'exploitation d'un site pour lequel l'Etat participait à hauteur de 20% au financement.

La qualité de personne publique du concessionnaire et l'absence de contraintes juridiques spécifiques imposées par les textes ont conduit à l'élaboration concertée d'un traité de concession, donnant l'apparence d'une certaine souplesse, mais témoignant du souci du Syndicat Mixte d'un partage des risques compatibles avec la nécessaire confiance entre les cocontractants.

2 - sur le principe de la gratuité d'accès

S'agissant de l'impact du principe de la gratuité, il semble essentiel d'insister sur le caractère politique d'une telle décision émanant d'assemblées délibérantes démocratiquement élues et responsables.

En effet, et le choix de la CCI comme concessionnaire procédait de la même logique, la dimension incontestablement d'intérêt général que le Syndicat mixte – et donc l'ensemble de ses membres – a souhaité conférer au projet d'aménagement du site impliquait que l'accès restât gratuit. Au-delà des arguments juridiques qui auraient pu justifier telle ou telle discrimination tarifaire, il a semblé essentiel de traduire la volonté politique d'assurer un libre accès et une libre circulation au sein d'un monument historique et éminemment culturel par la mise en place d'une gratuité pour le seul accès au site.

Il est d'ailleurs à noter que le traité de concession prévoyait la compensation au profit du concessionnaire du manque causé par cette gratuité, attestant par là-même de la volonté du Syndicat mixte de ne pas grever la gestion de l'opérateur consulaire.

3 - sur l'absence de convention de résiliation

Comme la Cour des Comptes le constate elle-même, la CCI a décidé de se désengager de la gestion du site, alors que le traité de concession courrait pour 50 ans. C'est cette situation que l'exécutif départemental issu des élections cantonales de 2001 a eu à gérer dans l'urgence. Pour autant, un certain nombre de garanties juridiques et financières ont alors été prises.

Ainsi, une convention de résiliation a été régulièrement établie en deux exemplaires signés le 30 juillet 2002 entre le Président du SMPG et le Président de la CCI. Elle a fait l'objet d'un dépôt auprès du représentant de l'Etat le 17 octobre 2002.

Les actes passés par la CCI durant cette période transitoire ne semblent pas présenter de fragilité juridique particulière, dans la mesure où ils étaient prévus par le protocole de sortie de la concession, dans le cadre de lois et règlements en vigueur.

En ce sens, la passation des marchés pour l'entretien et le nettoyage du Pont du Gard ainsi que pour la surveillance nocturne du Pont constituaient des actes de gestion courante qui figuraient parmi les obligations de la CCI au terme de la convention de résiliation. Les délais imposés par les procédures du Code des marchés publics nécessitaient une nécessaire anticipation qui ne pouvait émaner d'un établissement public juridiquement inexistant.

Par ailleurs, il a été fait appel à un prestataire de service extérieur chargé notamment d'un contrôle de la facturation durant la période transitoire.

4 – Sur le bilan global de l'opération

4-1 – Sur l'absence de sanctions coercitives à l'encontre de la CCI :

La résiliation de la concession est la conséquence directe de la surestimation par la CCI elle-même, de sa capacité tant technique que financière, à assumer un tel projet.

Néanmoins, on doit noter au crédit de la CCI qu'elle a réussi le réaménagement du site qui a reçu le prix de l'art urbain 2004 qui a récompensé sa démarche d'opérateur au regard de la qualité architecturale, la qualité de la vie sociale et le respect de l'environnement.

L'absence de sanction à l'encontre du concessionnaire témoigne des nombreuses concertations entre les représentants du syndicat et de la structure gestionnaire. De telles mesures coercitives ne pouvaient être envisagées au regard de l'importance des charges de gestion nécessaires à une dynamisation en terme de fréquentation de la structure.

Le SMPG aussi bien que le Conseil Général du Gard, ont exécuté le contrat de concession de bonne foi. Il convenait toutefois de constater – à la demande expresse de la CCI – l'impossibilité immédiate de rentabiliser la gestion de la concession, notamment du fait d'une conception essentiellement commerciale d'une telle structure, alors même que la concession avait été prévue pour 50 ans.

4-2 – Sur la création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) :

Dans la continuité des orientations culturelles arrêtées pour le site et conscient de la nécessité de confier la gestion du site à une structure de droit public, le comité syndical a décidé de recourir à la création d'un EPCC, nouveau mode de gestion des services culturels institué par la loi du 4 janvier 2002.

Les responsables de ce nouveau type d'établissement public ont parfaitement conscience de la nécessité d'engager une politique promotionnelle forte ainsi que de développer l'accueil de manifestations culturelles, de séminaires au sein d'une structure parfaitement adaptée.

En ce sens, la gestion du site du Pont du Gard est assurée depuis le 1er mai 2003 par un établissement public de coopération culturelle qui regroupe l'Etat, le Conseil général du Gard, les communes de Remoulins, Vers et Castillon du Gard.

Ce nouvel établissement public met en œuvre une véritable politique de service public, l'accès au Pont du Gard demeurant libre et gratuit, qui porte sur quatre points :

⇨ Reprendre et terminer l'aménagement du site

Suite aux inondations de septembre 2002, l'ensemble de la rive droite – bâtiments et espaces verts – a été réhabilité, ainsi que l'ancien parking situé en rive gauche. Le bâtiment rive droite a été aménagé pour accueillir des séminaires/congrès. Par ailleurs, dans le bâtiment rive gauche, la salle d'exposition temporaire a été équipée.

⇨ Mettre en place une politique d'animation culturelle

La réalisation d'évènements contribue à animer la vie sociale, augmenter la notoriété du site et à accroître ses recettes.

Plusieurs manifestations ont été créées :

- *certaines à destination plus particulièrement d'un public local et régional : « Garrigue en fête », « Rendez-vous à la rivière », soirées théâtrales et cinéma.*
- *d'autres pour un public national et international : expositions temporaires, concerts, théâtre de rue.*

Un effort tout particulier a porté sur l'offre pédagogique, ce qui permet de répondre aux attentes des scolaires quel que soit le niveau d'étude, dans la logique d'intérêt général qui structure ce projet.

⇨ Investir dans le domaine de la communication et de la commercialisation

Il s'agit :

- *d'augmenter la fréquentation des visiteurs en groupe en démarchant les grands opérateurs mondiaux ;*
- *d'augmenter la fréquentation des visiteurs individuels grâce à une politique de communication plus présente en région et en utilisant les évènements pour obtenir des retombées média au niveau national ;*
- *d'augmenter le niveau des recettes en rendant payants certains services (parking des autocars…), en créant de nouveaux produits (visites guidées, audioguides…), en reprenant en direct la restauration sur site (qui est une prestation stratégique pour les groupes) et en adaptant la tarification pour les visiteurs locaux (carte d'abonnement annuelle au parking) notamment pour les familles (forfait famille 20€ parking inclus qui permet de visiter l'ensemble du site).*

⇨ Disposer d'outils de prévision et de contrôle

Sur le plan financier et comptable, l'établissement fonctionne avec le système informatique SAP qui permet de traiter à partir d'une saisie unique :

- *la comptabilité des engagements,*
- *la prévision budgétaire,*
- *l'analyse des écarts prévision/réalisation,*
- *l'analyse des activités budgétaires du site, qui après un travail réalisé avec un prestataire de service extérieur ont été classées en quatre catégories :*
  - *culturel payant,*
  - *culturel gratuit,*
  - *non culturel payant,*
  - *non culturel gratuit.*

Sur le plan commercial, deux études sont menées chaque année :

- *une auprès des visiteurs du site pendant la période estivale (échantillon : 1000 personnes) pour connaître l'origine des visiteurs , leur comportement sur le site et leur appréciation des prestations proposées.*
- *l'autre auprès de la population locale (échantillon 300 personnes) pour mesurer la notoriété du site, son taux de visite, l'appréciation de ses prestations, et mesurer l'impact des événements organisés et des campagnes de communication.*

Ces outils permettent d'affiner les plans d'action et les budgets.

Les premiers résultats de ces différentes actions sont les suivants :

- *Maintien de la fréquentation générale du site à 1 200 000 visiteurs ;*
- *Accroissement des entrées dans les musées : 230 000 en 2005 ;*
- *Augmentation des recettes d'exploitation qui couvrent 54% des dépenses d'exploitation ;*

L'analyse financière des différentes activités du site et des contraintes liées à ces activités permet :

- *une bonne lisibilité de l'affectation des contributions publiques,*
- *la détermination d'objectifs financiers pertinents et réalistes pour l'EPCC.*

En 2005, une étude sur les retombées économiques du site du Pont du Gard a été réalisée par un cabinet spécialisé, qui aboutit aux conclusions suivantes :

- *chiffre d'affaire généré directement et indirectement par le site : 135 M€*
- *emplois générés, directs et indirects : 1209*
- *valorisation des retombées « presse » : 2,8 M€*
- *impôts générés directement et indirectement : 21,5 M€*

Ces retombées, de niveau comparable à celles générées par le Mont St Michel par exemple, confortent la politique d'aménagement et d'animation de ce site.

Ces retombées se répartissent ainsi :

- *50% en Languedoc Roussillon (dont 32% pour le département du Gard),*
- *38% en Provence Alpes Côte d'Azur.*

Cette analyse montre que le rayonnement du site va au-delà du seul département du Gard.

C'est bien ce qui a été, semble-t-il, pris en compte par le Conseil Régional du Languedoc Roussillon lorsqu'il a décidé de rejoindre l'EPCC Pont du Gard et de participer à son financement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE NÎMES A LA PARTIE « I - L'AMENAGEMENT DU SITE DU « PONT DU GARD »

L'insertion au rapport public de la Cour sur l'aménagement du site du Pont du Gard est un condensé élégamment fait du rapport de la Chambre Régionale des Comptes du Languedoc-Roussillon sur le même sujet. Mais la phase de concentration tend à rendre caricaturales certaines remarques de la Chambre Régionale contre lesquelles la CCI de Nîmes s'était déjà élevée. Les quelques lignes qui suivent visent à tenter de redresser une image qui nous paraît devenir inexacte à force d'être sommaire.

Le site du Pont du Gard, célèbre dans le monde entier, était dans un état de délabrement avancé au début des années 90. Après les diverses tentatives relatées par la Cour, la CCI s'est trouvée être la seule entité apte sur le territoire à porter le projet de réhabilitation.

Ce projet a été conduit sans hésitation stratégique, mais avec une définition progressive intégrant les différentes opinions exprimées par les élus locaux, les associations, les historiens, et les services de l'Etat. L'atteinte de ce consensus normal dans un Etat démocratique s'est faite au fil des années et a conduit à des modifications du programme pour répondre au mieux aux attentes de tous.

Le résultat est salué par tous, et même le projet de rapport de la Cour le rappelle. Ce point est en lui-même essentiel : le site est réhabilité et est bien réhabilité.

Le chantier a été mené par la CCI d'une façon qui mérite d'être signalée - et l'équipe actuelle de la CCI n'est pas celle qui a mené le chantier - puisque aucun contentieux sérieux ne s'est élevé sur la construction et que l'on ne déplore à ce jour aucun dommage mettant en jeu la garantie décennale. La Cour croit devoir moquer le fait que certaines installations ont été balayées par les eaux en septembre 2002. Il convient de rappeler que le bâtiment Rive Droite a été implanté à un mètre au dessus du plus haut niveau connu des crues avant 2002. Et le système d'éclairage était pour partie implanté dans un ancien lit du Gardon, mort depuis suffisamment longtemps pour que des numéros de parcelle avec appropriation privée aient été attribués aux terrains correspondants. L'eau a emporté toutes ces parcelles, la terre et les arbres qu'elles contenaient. La Cour est-elle sûre que son siège ne serait pas inondé si une crue de la Seine s'élevait à Paris à un mètre au dessus du plus haut niveau connu ? On peut par ailleurs rappeler que les dégâts ont été relativement bien indemnisés grâce à la qualité des polices d'assurance de la CCI et à l'énergie avec laquelle elle s'est battue pour obtenir le remboursement.

Les budgets n'ont pas dérapé, et les augmentations ont résulté de choix concertés. La construction a été faite globalement au prix prévu. La Chambre Régionale a cru – à tort, à notre avis - devoir soulever des irrégularités sur les marchés et le résumé de la Cour semble renforcer cette idée. La Chambre Régionale n'a pas étayé de façon sérieuse son propos et elle ne prouve pas ce qu'elle écrit comme nous le lui avons signalé. Les quelques cas cités par elle, et pour lesquelles l'application de la procédure peut laisser à désirer, représentent des montants mineurs par rapport au total du chantier et ne remettent pas en cause le sérieux de l'ensemble.

En particulier, l'importance des réponses locales n'est pas le signe d'une préférence du donneur d'ordre mais bien la manifestation de l'intérêt des entreprises locales pour un chantier important par son montant et par son prestige pour l'économie régionale. La CCI, en incitant les entreprises locales à participer à la compétition, n'a fait que son rôle d'animateur de l'économie. L'Etat agit de même en ce moment avec le projet ITER.

La saisine de la commission de prévention de conflits d'intérêts n'a été faite que pour répondre aux exigences s'appliquant aux CCI pour les marchés potentiellement passés avec des entreprises dans lesquelles les élus ont des intérêts. La force essentielle des CCI est d'être composées de chefs d'entreprises, et ces chefs d'entreprises ne peuvent être systématiquement absents des marchés importants sur leur territoire. Les textes prévoient les conditions dans lesquelles la passation de marché est possible. La commission de prévention de conflits d'intérêts est là pour vérifier ces conditions, et le fait de la consulter n'est pas, bien au contraire, le signe d'une anomalie de concurrence. La CCI a répondu clairement sur les dossiers correspondant à des entreprises dans lesquelles ses élus ont, ou sont supposés par la Chambre Régionale, avoir des intérêts. Résumer la problématique du Pont du Gard à cette affaire est sans doute inadapté.

La véritable problématique du réaménagement du site du Pont du Gard réside dans le choix politique fait en 1997. Le projet conduit par la CCI avait été établi sur le principe d'un paiement du réaménagement par les visiteurs. Sur initiative politique et administrative, l'avenant de 1997 a imposé la gratuité d'accès. Il n'a pas prévu de compensation financière puisqu'il accorde à la CCI la compensation déjà donnée pour la gratuité accordée d'origine aux gardois alors que le manque à gagner s'élevait à 3 millions d'euros environ. A posteriori, et pour des équipes nouvelles qui n'étaient pas en charge à l'époque, l'acceptation de cet avenant déséquilibré par la CCI a été une erreur. Il est facile de dire aujourd'hui qu'il aurait fallu refuser l'avenant. Si la CCI l'avait fait, il est probable, qu'une fois de plus, la réhabilitation du site aurait échoué.

En n'organisant pas la compensation, l'avenant de 1997 était juridiquement imparfait. Il était également économique incomplet. Dès lors que le visiteur n'était plus le payeur du coût de réaménagement, seule la collectivité, c'est-à-dire le contribuable pouvait être le payeur. Or, le schéma résultant de l'avenant n'organisait pas le financement par la collectivité. Les promoteurs du projet, concédant et concessionnaire, ont voulu imaginer que les recettes des visites de l'exposition pourraient compenser le manque à gagner sur les recettes des entrées sur le site. C'était sans doute négliger un détail : les visiteurs viennent visiter le site et voir le pont. Ils n'ont pas nécessairement envie de voir une exposition payante lorsqu'ils ont obtenu gratuitement leur souhait.

Les critiques de la Chambre Régionale, reprises par la Cour, sur la gestion de la CCI après ouverture du site réhabilité au public sont celles soulevées par les promoteurs du projet, désabusés de ne pas avoir poursuivi leur oeuvre à son terme. Elles sont à notre avis infondées. En particulier, le fait que la CCI aurait procédé, contrairement à ses engagements contractuels, à des économies sur les charges de personnel et sur les opérations de promotion n'est pas établi. La CCI l'a déjà signalé, sans succès, à la Chambre Régionale. La CCI fait par ailleurs observer que les

dépenses de promotion augmentaient le déficit de l'exploitation, sans augmenter les recettes car elles contribuaient à le renommée du site et à l'accueil de visiteurs nouveaux, venant gratuitement mais créateurs de charges complémentaires d'exploitation.

Enfin, les retombées économiques du réaménagement ne peuvent se mesurer sur une période trop courte. La CCI devait y travailler dans une deuxième phase. Elle le fait effectivement même si elle n'est plus concessionnaire du site, au travers de sa participation à l'animation du Pays Uzège Pont du Gard aux côtés des collectivités territoriales.

La CCI n'a pas abandonné le projet. L'équipe arrivée à la direction de la CCI a constaté l'écart signalé entre la volonté politique de gratuité et l'organisation juridique faisant peser cette gratuité sur la seule CCI. Elle a tenté d'apporter des solutions à ce problème y compris avec un schéma organisé autour de la Caisse des Dépôts, établissement public. Le choix politique a écarté ces solutions avant même un examen approfondi de leurs conséquences financières. Le concédant se refusant à compenser la gratuité, il ne restait à la CCI qu'à faire constater la nécessaire réunion entre la volonté politique et l'organisation juridique : l'exploitation devait être réalisée par une entité pouvant bénéficier de l'argent du contribuable. Telle est l'organisation mise en place par le Département du Gard qui s'est substitué au concédant.

La chambre régionale a déclaré fragile le montage juridique ayant permis la transition entre la CCI et l'établissement public à caractère culturel qui assure l'exploitation. Le schéma était original ; il a résisté à l'épreuve des inondations, à la confrontation avec les assureurs et il a permis une transition douce. Est-ce là le signe d'une fragilité ?

Le réhabilitation du site du Pont du Gard par la CCI, en partenariat avec les collectivités et les services de l'Etat nous apparaît, avec le recul, avoir été un succès architectural et technique. Le choix politique fait pour un paiement par le contribuable a sa justification sur un site de cette qualité et de cette réputation. Et peut-être est-il vain de vouloir parler d'équilibre de l'exploitation.

La CCI a financièrement souffert de cette situation, mais contrairement à ce que prétend la chambre régionale qui n'a pas étayé ses assertions, elle l'a fait sans diminuer ses efforts en faveur des entreprises et du développement économique et en cédant avec soin des actifs dont elle devait se séparer par souci d'efficacité et de bonne gestion.

L'histoire oubliera sans doute les péripéties et retiendra l'essentiel : un site exceptionnel réhabilité de façon heureuse.

REPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE A LA PARTIE « II - LE PARC DU FUTUROSCOPE (VIENNE) »

En réponse à l'analyse formulée par la Cour, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire estime pertinent d'évoquer, à l'appui de cette analyse, quelques éléments complémentaires qui ne figurent pas dans le projet d'insertion au rapport public.

Imaginé en 1984, le Futuroscope de Poitiers, parc de loisirs créé par le département de la Vienne, a ouvert en 1987.

La gestion de ce parc de loisirs fut confiée à l'origine à une société d'économie mixte locale, la SEML du Parc du Futuroscope qui avait pour objet l'exploitation du parc et la conception et la réalisation d'opérations d'aménagement et d'animation du parc dans le cadre de conventions de mandat et de prestations de services passées avec le département.

Cette SEML fut créée le 21 mars 1987, le président du conseil général de la Vienne assurant la présidence du conseil de surveillance puisque le département était l'actionnaire majoritaire (détenant 69,3 % du capital social), et que les autres actionnaires relevaient du secteur privé.

Après plusieurs années d'exploitation, le conseil général a souhaité concéder la gestion du Futuroscope, dont la fréquentation fut en augmentation constante jusqu'en 1997, à une entreprise du secteur privé. Ainsi, l'exploitation fut confiée au printemps 2000 au groupe Amaury, le département de la Vienne cédant les actions détenues dans la SEML qui devenait alors une société anonyme de droit commun.

Toutefois, à la fin de l'année 2002, devant les difficultés croissantes rencontrées, dues largement à la baisse de la fréquentation du parc depuis 1997 faute d'un renouvellement des équipements et d'un investissement suffisants, les pertes cumulées s'élevaient à 35 millions d'euros pour un chiffre d'affaires d'environ 90 millions d'euros ; dans ces conditions, le département a décidé de reprendre le contrôle du Futuroscope.

Ainsi, par décision du 23 septembre 2002, l'assemblée départementale décida à nouveau la création d'une SEML dénommée « SEML nouvelle du Parc du Futuroscope », qui reprenait au 1er novembre 2002 l'exploitation du parc de laquelle le groupe Amaury se retirait le 31 octobre. Le président du conseil général fut désigné en qualité de président du conseil de surveillance de cette nouvelle SEML, dont le capital, de 40 millions d'euros, était détenu à 80% conjointement par le département (24 millions d'euros) et la région (8 millions d'euros) et, à hauteur de 20%, par des actionnaires privés, essentiellement le groupe Amaury (7,8 millions d'euros), qui devait ensuite se désengager complètement.

Parallèlement, un protocole d'accord a été signé le 18 septembre 2002 entre le conseil général et le groupe Amaury. Il a pour objet de définir les modalités d'organisation des opérations de transfert d'actifs de la société du parc du Futuroscope (depuis lors absorbée par la Société des Editions Ph. Amaury), ainsi que celles de reprise d'engagements, de reprise des stocks et de transferts des contrats liés à l'exploitation du site du Futuroscope.

Toutefois, à partir de novembre 2002, les pertes d'exploitation se sont aggravées.

La Cour rappelle la genèse de ce dossier et insiste sur trois points : la gestion du parc par la « SEML nouvelle du parc du Futuroscope », les relations avec le département de la Vienne, et enfin les perspectives d'évolution du parc.

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire constate que depuis 2002, les efforts de gestion mis en œuvre nécessitent en outre un soutien continu du principal actionnaire pour assurer l'équilibre de cette société. Ces interventions en capital survenues à plusieurs reprises entre 2002 et 2006 soulèvent effectivement des interrogations au regard du droit national comme du droit communautaire. Ce type d'apport pourrait en effet être analysé comme un système d'aide dont l'objectif est effectivement de limiter des pertes d'exploitation.

En réalité, les relations entre le département de la Vienne et cette SEML sont particulièrement complexes. Les augmentations successives de capital entre 2004 et 2006, la garantie d'emprunt accordée par la région pour se substituer ensuite à la société dans le cadre d'un remboursement au groupe Amaury au titre de la reprise de biens, les abandons de créance et enfin le financement de la gare du Futuroscope constituent des aides économiques consenties directement ou indirectement par une collectivité publique, au profit d'un équipement certes à finalité principalement commerciale, mais qui est singulier en France dans sa conception économique et son rayonnement régional.

La Cour estime en outre que le bail administratif conclu entre le département et la SEML pourrait être requalifié en délégation de service public. Toutefois, il convient de préciser que seul le juge administratif pourrait requalifier définitivement ce montage.

Ce montage juridique complexe permet toutefois de préserver un outil dont les perspectives d'évolution méritent d'être mieux orientées. La Cour conclut que le maître d'ouvrage public (le département) devra intervenir constamment pour assurer le renouvellement de l'offre et prendre en charge les dépenses de service public.

Il est cependant difficile de se prononcer sur la rentabilité de cet outil qui réclame des investissements permanents pour fidéliser le public et une communication accrue pour élargir la zone de chalandise.

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire souscrit aux recommandations de la Cour, et réfléchit avec le conseil général aux solutions permettant de mieux insérer l'outil dans le cadre prévu par le droit communautaire en le qualifiant de service d'intérêt économique général. S'agissant des relations de la société avec le conseil général, il conviendrait en particulier de s'orienter vers un contrat de délégation de service public qui fera apparaître clairement les obligations et les compensations qui en résulteraient pour les finances publiques.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CONSEIL GÉNÉRAL DE LA VIENNE ET DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SEML NOUVELLE DU PARC DU FUTUROSCOPE A LA PARTIE « II - LE PARC DU FUTUROSCOPE (VIENNE) »

Avant tout, le Département et la Société s'associent pleinement au rapport de la Cour des comptes qui rappelle que « la notoriété internationale du premier parc de loisirs français a incontestablement contribué à dynamiser l'image du département et de la région, tout en stimulant l'activité économique locale ».

De même, le Département et la Société se réjouissent du constat partagé avec la Cour et selon lequel « le Parc du Futuroscope conserve son rang international et demeure l'un des trois premiers parcs de loisirs français les plus visités ». En outre, il est fortement apprécié que le rapport souligne à maintes reprises les « efforts de gestion » réalisés depuis 2002 par l'équipe de direction de la nouvelle SEML exploitante.

A la lumière de ces constats, les observations critiques formulées par la Cour méritent d'être relativisées et, sur certains points, rectifiées.

D'une part, le Département et la Société réfutent l'analyse de la Cour selon laquelle les relations juridiques entre le Département de la Vienne et la SEML nouvelle du Parc du Futuroscope nécessiteraient une « clarification » ou une « normalisation ». A cet égard, la Cour n'ignore rien des mérites du nouveau bail administratif s'inscrivant dans un contexte modifié par l'entrée au capital de nouveaux actionnaires, au nombre desquels figure la Caisse des Dépôts et Consignations.

D'autre part, le Département et la Société contestent le fait que le soutien financier dont bénéficie la SEML ne serait pas conforme aux règles nationales et communautaires en matière d'interventions économiques.

En effet, pour le Département, les financements dont a profité le Parc du Futuroscope de la part du Département de la Vienne trouvent leur justification dans sa qualité d'actionnaire majoritaire et dans les retombées économiques et sociales du Futuroscope sur l'ensemble du territoire départemental.

En outre, la Société fait plus particulièrement observer que l'analyse de la Cour relative aux « financements publics » dont aurait bénéficié le Parc du Futuroscope est à la fois incomplète, économiquement inexacte et juridiquement contestable dans certaines de ses qualifications.

Incomplète tout d'abord, car la Cour semble ignorer les ressources dont la collectivité départementale a pu bénéficier du seul fait du Futuroscope, telles que les cessions d'actions ou la perception de loyers qui représentent un montant de 55 millions d'euros limitant en réalité l'ensemble des contributions publiques proprement dites à 19 millions d'euros (cf. ***tableau en annexe****).*

Économiquement inexacte ensuite, dès lors que la Cour semble intégrer dans ses calculs des sommes résultant, soit des conditions consenties à la SEML par son bailleur au niveau du marché (notamment pour le niveau de la redevance du bail), soit des frais à la charge du Département car relevant de la compétence et des affaires départementales (notamment les frais de communication du Département autour du Futuroscope).

Juridiquement contestable enfin, parce que les autres concours financiers n'affectent pas la libre concurrence intra-communautaire compte tenu des spécificités du Parc et ne sauraient donc constituer des aides publiques.

Enfin, contrairement à la Cour, le Département est convaincu que le redressement actuel de la SEML Nouvelle du Parc du Futuroscope et, à moyen terme, les perspectives d'un retour à l'équilibre, ne dépendent pas uniquement de facteurs extérieurs et des concours financiers dont elle bénéficie de la part de son actionnaire public. Ainsi, le retour annoncé à l'équilibre du Parc est à mettre au compte des capacités managériales de l'équipe dirigeante de la SEML exploitante que le Conseil Général a constamment soutenue par sa politique d'investissement et responsabilisée en lui fixant des objectifs qui devraient permettre d'équilibrer les comptes de la société en 2008-2009. Ainsi, dans un contexte délicat de reprise d'une activité majeure et structurante pour l'économie départementale, ces choix stratégiques ont abouti en moins de 3 ans à des résultats très encourageants.

***

RÉPONSE AUX OBSERVATIONS DE LA COUR

A – La gestion du parc par la « SEML nouvelle du Parc du Futuroscope »

1. Les conditions de cession puis de reprise du Parc par le Département

Selon la Cour, l'absence de rentabilité du Parc aurait contraint le Département à intervenir financièrement au soutien de cette activité.

Toutefois, le chiffre avancé de 240 millions d'euros de charges nettes sur la période 1984 à 2005 doit être apprécié à l'aune des apports économiques et sociaux de l'activité du Parc du Futuroscope sur le territoire du Département de la Vienne. Ainsi, sur la période 1987-2005, l'action du Conseil Général au profit du Futuroscope aura permis de générer un supplément de chiffre d'affaires des entreprises de la Vienne évalué à 3,7 milliards d'euros, un surplus de revenus supplémentaires pour les habitants de la Vienne de l'ordre de 2,1 milliards d'euros et enfin, la création de 6350 emplois.

Le rapport de la Cour des comptes ne mentionne pas ces données pourtant essentielles.

B – Les relations avec le Département de la Vienne

1- Les financements publics au bénéfice de la SEML

La Cour soutient que certaines des interventions publiques dont aurait bénéficié le Parc du Futuroscope soulèveraient des interrogations quant à leur régularité juridique.

Le Département et la Société ne partagent pas ce point de vue.

B. 1.1

<u>En premier lieu</u>, selon l'analyse de la Cour, les recapitalisations et augmentations de capital de la SEML nouvelle du Parc du Futuroscope décidées par le Département entre 2004 et 2006 seraient assimilables à un « avantage concurrentiel » au sens du droit communautaire.

Or, une telle qualification est démentie par la réalité.

En effet, ces opérations de capital ont permis au Département d'obtenir le contrôle capitalistique de la gestion de la Société, ce qui constitue une réelle contrepartie et correspond au principe même de l'actionnariat public majoritaire des SEML.

Surtout, ainsi que le souligne le rapport de la Cour des comptes, les augmentations de capital « ont permis la poursuite de l'exploitation de la SEML ». L'objectif du Département était d'éviter le risque de cessation de paiement de la Société, ce qui suffit à légitimer les recapitalisations en cause. En effet, la survie de cette entreprise revêtant un intérêt départemental immanent, il était de la responsabilité du Conseil Général d'agir en tant qu' « actionnaire avisé », c'est-à-dire d'assurer la pérennité de l'activité du Parc du Futuroscope dont les retombées sur le territoire de la Vienne sont considérables, notamment en termes d'emploi, d'investissement, et d'implantation de nouvelles entreprises.

Du reste, tout autre comportement de cet actionnaire public majoritaire n'aurait, à juste titre, pas manqué de lui être reproché.

En tout état de cause, l'affirmation de la Cour selon laquelle l'opération de recapitalisation se serait traduite par une perte de 48,4 M€ pour le Département n'est pas pertinente. En effet, en 2000, le Département avait cédé le Par cet le Palais des Congrès à la Société Amaury, laissant au profit du Département une plus-value de 45,4 M€. Or, c'est cette somme qui a été réinvestie dans la SEML nouvelle du Parc du Futuroscope.

Au demeurant, en se limitant à une approche strictement financière, la Cour paraît négliger les apports économiques et sociaux de l'activité du Parc du Futuroscope sur le territoire du Département de la Vienne.

Or, sur ce terrain, la Société souligne que, compte tenu des retombées économiques considérables induites par la présence de la Société sur le territoire du Département de la Vienne, il est normal que cette entreprise ait pu ponctuellement profité du soutien de la collectivité lorsque sa pérennité était menacée.

Enfin, les pertes en capital constatées sont très largement liées à la reprise du passif laissé par l'exploitant privé et ne sont nullement à mettre sur le compte d'une gestion départementale du Futuroscope. Bien au contraire, le bilan de la gestion semi-publique du Parc est en tous points plus satisfaisant que la gestion strictement privée opérée pendant la période 2000-2002.

B.1.2

<u>En deuxième lieu</u>, la Cour critique les conditions financières attachées au bail administratif conclu entre la SEML et le Département.

Selon la Cour, les remises de loyer et la réduction de la redevance d'occupation consenties à la SEML par le Département entre 2002 et 2006 seraient assimilables à des aides illicites.

Le Département et la Société réfutent cette analyse juridique.

Tout d'abord, un abandon de créance ne constitue pas par essence une aide illicite.

Ensuite et surtout, les réductions successives de la redevance d'occupation n'ont pas été décidées pour accorder un avantage, et encore moins une libéralité, à la SEML exploitante, mais uniquement pour les raisons suivantes :

D'une part, le Département n'a fait que tirer les conséquences du contexte économique difficile de l'activité des parcs de loisirs, en procédant à un alignement du montant des redevances sur les prix du marché, dans la mesure où le montant de la redevance initiale (alors fixé à 5% de la valeur des actifs affermés) avait été notoirement surestimé. A cet égard, il y a lieu de comparer ce montant avec le niveau des prix du marché locatif dans le secteur des parcs de loisirs de taille

comparable. Ainsi, sur la période 2001-2004, le parc Nausica a versé une redevance d'affermage représentant 2 % du montant des biens mis à sa disposition par la ville de Boulogne-sur-Mer. Sur la même période, le parc de La Cité de l'Espace s'est acquitté d'une redevance correspondant à 1,7 % des biens affermés. En outre, la SEML exploitante fait observer que la circonstance que, mise à part elle, aucun autre opérateur ne se soit porté candidat à l'attribution du bail administratif lors de la procédure de mise en concurrence lancée au printemps 2006 confirme, s'il en était besoin, que le niveau de redevance pratiqué jusqu'alors, et repris dans l'offre de la SEML, ne constitue pas un avantage déterminant.

D'autre part, et en tout état de cause, compte tenu des difficultés d'exploitation rencontrées par le groupe Amaury à partir de 2001, il aurait été politiquement irresponsable de la part du Département de laisser péricliter la première et principale activité départementale participant au rayonnement culturel et au dynamisme économique de la Vienne.

Aussi, le Département a bien agi en actionnaire et bailleur avisé en adaptant le niveau du loyer aux conditions du marché.

En tout état de cause, la Société fait plus particulièrement remarquer que les observations de la Cour ne rendent que partiellement compte de la réalité. Certes, les loyers dus par la SEML ont fait l'objet de réductions, mais cette évolution n'a pas été linéaire. Ainsi, le loyer a été augmenté en 2001, pour être porté à 5 488 164 € en raison des investissements réalisés par le Département dans le Parc.

B.1.3

<u>En troisième lieu</u>, la Cour ne saurait reprocher au Département de s'être « substitué à la SEML » pour le remboursement de la somme due au groupe Amaury au titre de la reprise des actifs .

En effet, cette garantie à première demande a été accordée en septembre 2002, soit avant même la création de la SEML Nouvelle du Parc du Futuroscope.

En réalité, il s'agissait d'une condition déterminante de la volonté de contracter du groupe Amaury, cet engagement autonome ayant notamment pour objet de garantir la bonne exécution des obligations de reprise du Département portant sur le prix global des titres et sur le remboursement du compte courant.

Dans ces conditions, la Société voit mal dans quelle mesure cette garantie à première demande accordée à une entreprise par le Département avant même sa création, et à laquelle elle est totalement étrangère, pourrait prêter le flanc à la critique sur le terrain des aides publiques.

B.1.4

<u>En quatrième lieu</u>, c'est à tort que la Cour qualifie « d'abandon de créance » le renoncement du Département aux pénalités contractuelles de retard - dont elle relève au demeurant le caractère « modique » - dans le paiement du loyer par la SEML.

En effet, dans la mesure où l'application des pénalités de retard n'est pas d'ordre public, aucune règle de droit ne s'oppose à ce que la collectivité bailleresse décide en opportunité d'y renoncer.

En l'occurrence, en raison tant du caractère minime du retard imputable à la SEML que du niveau très modique des pénalités en jeu, c'est à juste titre que le Département a pu décider que le paiement de pénalités ne s'imposait pas. Ainsi, la Société fait observer que le loyer 2003 a été payé avec deux mois de retard seulement. Quant au loyer 2004, il n'a pas été payé en retard, puisque le Conseil général avait, lors de sa séance du 8 novembre 2004, décidé de reporter au 30 juin 2005 la date du paiement des loyers pour 2004, délai qui a été respecté.

B.1.5

<u>En cinquième lieu</u>, il n'est pas anormal que la gare du Futuroscope ait été partiellement financée par le Département, alors pourtant qu'elle est utilisée à 50% par les clients du Parc.

Tout d'abord, la Société rappelle qu'elle verse au Département une redevance annuelle de 65 000 € pour l'occupation de surface d'accueil et de vente dans la gare du Futuroscope.

Ensuite, le Département fait observer que la vocation de cet équipement n'est pas uniquement d'assurer la desserte du Parc : il constitue un élément structurant dans le domaine des transports collectifs pour la desserte du nord de l'agglomération de Poitiers et contribue à l'accessibilité de la technopôle et du pôle Universitaire et de Recherche installés sur le site.

B.1.6

<u>En sixième lieu</u>, la circonstance que certaines actions de communication ayant eu un impact favorable pour le Parc aient été engagées et financées par le Département de la Vienne ne saurait prêter le flanc à la critique.

En effet, compte tenu de l'impact considérable du Parc du Futuroscope sur le développement économique, social et touristique du territoire de la Vienne, il est parfaitement logique et justifié que les différentes collectivités publiques concernées aient décidé de promouvoir leur propre image en s'appuyant sur celle du Futuroscope.

Bien plus, pour la Société, c'est par un juste retour des choses que ces actions, présentant un intérêt indiscutable pour l'ensemble des intervenants, ont pu avoir des effets positifs permettant de compléter les efforts de l'équipe dirigeante de la Société pour relancer l'activité du Parc du Futuroscope.

B.1.7

En septième lieu, au terme de son énumération, la Cour des comptes évalue à une somme de 100 M€ le montant des financements publics versés entre 2002 et 2006 par le Département en faveur du parc du Futuroscope.

Le Département et la Société contestent cette estimation qui leur paraît très largement erronée et décontextualisée.

En effet, les interventions publiques dont le Parc du Futuroscope a bénéficié ne peuvent s'apprécier qu'au vu des retombées économiques et sociales profondes qu'a eues ce pôle, incontournable et unique en son genre, sur le territoire du Département de la Vienne.

De même, l'approche adoptée par la Cour ne prend pas en compte le « profit » en termes socio-économiques et touristiques que les collectivités locales ont retiré du soutien départemental apporté au Parc du Futuroscope.

Pour le Département, l'importance des financements publics profitant au Parc ne se mesure qu'à l'aune de sa volonté de promouvoir son développement en s'appuyant sur celui du Futuroscope.

En outre, la Cour n'a pu parvenir à ce résultat qu'en prenant en compte le capital initial apporté par les collectivités départementales et régionales à hauteur de 35 millions d'Euros ainsi que les actions de communication conduites par le Département ou la Région (pour 6 millions et non pas 8 millions d'euros), alors pourtant que ces dépenses ont eu pour objet et pour effet de renforcer leur attractivité et celle de leur zone de développement économique.

De même, la Cour semble avoir pris en compte une subvention d'investissement accordée par la Ville de Poitiers, alors que cette somme correspondait à un versement réalisé en contrepartie de la réalisation de travaux liés aux transports publics et ne peut donc être assimilée à un financement ayant bénéficié au Parc du Futuroscope.

Enfin, la Cour a également comptabilisé le renoncement aux pénalités de retard, pratique courante dans les relations d'affaires, et qui ne saurait en aucun cas être assimilée à une aide apportée à la SEML.

La prise en compte de ces éléments a conduit la Cour à des résultats erronés et en toute hypothèse surestimés.

Par ailleurs, la Société indique que, sur un plan strictement financier, il serait logique que soient déduites de ce décompte certaines ressources perçues du fait du Futuroscope et réinvesties par la collectivité

*départementale. Ainsi, le produit de la cession des titres de l'ancienne SEML au groupe Amaury, celui de la cession des titres de la SA du Palais des Congrès à la SEML additionnés aux montants des loyers perçus représentent en montants cumulés la somme de 54.9 millions d'euros de fonds privés. Par suite, la mobilisation nette de fonds publics depuis 2002 a été de 19 millions d'euros (**cf. tableau en annexe)**.*

B.1.8

<u>En huitième lieu</u>, le Département conteste l'analyse de la Cour selon laquelle les financements publics dont a bénéficié le Parc du Futuroscope auraient dû faire l'objet d'une convention préalable entre la Région et le Département.

En effet, les différentes interventions du Département dans la SEML ne sont pas assimilables à des aides au développement économique au sens de l'article L. 1511-2 du Code Général des Collectivités Territoriales : si le Département est intervenu en faveur de sa SEML, c'est uniquement en sa qualité d'actionnaire public majoritaire et non en tant que collectivité locale aidant une entreprise privée. Dès lors, une telle convention n'était ni nécessaire ni adaptée.

B. 1.9

<u>En neuvième lieu</u>, le Département et la Société réfutent l'analyse de la Cour selon laquelle les soutiens publics dont a bénéficié le Parc du Futuroscope seraient susceptibles de contrevenir aux règles communautaires relatives aux aides publiques.

En effet, une telle position est doublement contestable.

(i) Tout d'abord, elle fait fi de la circonstance que, sur le marché concurrentiel des parcs de loisirs, le Parc du Futuroscope offre une gamme de spectacles qui le distingue entre tous et rend son offre non-substituable à d'autres parcs de loisirs de même ampleur.

Dans ces conditions, nonobstant sa clientèle étrangère le Parc ne peut être considéré comme évoluant sur un marché pertinent au sens du droit communautaire et, par suite, la condition d'affectation du commerce intra-communautaire nécessaire pour l'application de la réglementation sur les aides étatiques ne saurait être remplie.

(ii) En tout état de cause, le Département et la Société réfutent le qualificatif « d'aides » s'agissant des financements publics qui ont profité au Parc du Futuroscope.

Par suite, les risques évoqués dans le rapport de la Cour ne sont pas caractérisés.

2 – Les conventions avec le Département

Selon la Cour, l'ensemble des actes régissant les relations entre le Département et la SEML matérialiserait un contexte évocateur d'une délégation de service public, alors pourtant qu'elle relève elle-même que « cette activité n'est pas évidente pour un parc récréatif », et alors en outre qu'une délibération du Conseil général a expressément exclu cette qualification.

Sur ce terrain, le Département et la Société ne peuvent davantage souscrire à l'analyse de la Cour.

Ainsi, l'intervention directe du Département dans la gestion de la SEML est inhérente à sa qualité d'actionnaire public majoritaire et s'inscrit dans le droit fil des règles applicables aux SEM locales.

En outre, les prétendus avantages tarifaires qu'aurait consentis le Parc du Futuroscope au Département sur certaines des prestations réalisées au bénéfice de la collectivité ont été prévus par une convention signée en septembre 2006. Ces avantages tarifaires n'ont au demeurant porté que sur des montants marginaux.

Ensuite, contrairement à ce qu'indique la Cour, la mise à disposition du Parc pour l'organisation du championnat du monde de boxe WBA en 2003 et 2005 ne s'est pas faite à titre gratuit et désintéressé : les retombées en termes d'image dont a bénéficié le Parc du Futuroscope auprès des 4,5 millions de téléspectateurs du Championnat de boxe méritent d'être prises en compte. Aussi, est-il permis de rapprocher cette audience du coût d'une campagne de publicité nationale d'une durée équivalente.

Enfin, le rapprochement fait par la Cour avec la qualification de « service public » retenue par un autre parc récréatif n'est pas convaincante : ainsi que le souligne le rapport, c'est « sous réserve d'une définition précise des obligations associées » à la gestion du parc concerné qu'une telle qualification a pu lui être conférée.

Or, de telles obligations exorbitantes du droit commun ne se retrouvent pas dans le bail administratif conclu entre la SEML et le Département. En effet, en juin 2006, le Département a adapté la formule contractuelle le liant à la SEML pour tenir compte du contexte économique renouvelé, notamment en modifiant le bail administratif conclu entre la collectivité et la SEML.

A cette occasion, les clauses relatives à la durée d'ouverture obligatoire ainsi qu'au respect de l'image du Parc et de la destination des biens ont été supprimées.

Dans ces conditions, les relations entre la SEML et le Département ne sont pas susceptibles d'être « requalifiées » en délégation de service public. Qui plus est, selon les conclusions de Monsieur S. BRACONNIER,

Professeur de droit public à l'Université de Poitiers, Directeur du Master Marchés Publics et délégations de Service Public, interrogé sur le statut du bail du Futuroscope, en comparaison d'une délégation de service public ou d'un bail commercial, la solution du bail administratif choisie par le Département présente toutes les garanties de viabilité juridique et de faisabilité pratique.

C- Les perspectives d'évolution du Parc

Sur ce point, le Département et la Société ne partagent pas l'analyse pessimiste de la Cour selon laquelle il est peu probable qu'à moyen terme, la SEML parvienne à l'équilibre.

Au contraire, un retour à l'équilibre sur la base d'objectifs réalistes semble atteignable d'ici quelques années du fait d'une part, des moyens humains et financiers dont dispose la SEML et, d'autre part, de la confiance de ses actionnaires historiques et de ses nouveaux actionnaires au nombre desquels figure la Caisse des Dépôts et Consignations.

1 – Les marges de manœuvre actuelles

Ainsi que le relève la Cour, il existe en termes de recettes, des marges de progression, notamment sur la restauration et les boutiques, cette dernière activité ayant connu une progression de 25% en 2006.

En outre, la Société étudie la mise en marché à moyen terme de nouvelles formules différenciées suivant les cibles de clientèle susceptibles de développer les ventes et d'améliorer les marges, la cible la plus significative à cet égard étant représentée par le tourisme d'affaires.

Par ailleurs, la Société ne partage pas le scepticisme exprimé par la Cour quant aux possibilités d'exporter le concept du Parc à l'étranger. Plusieurs sollicitations reçues par la SEML sont en cours d'étude.

En ce qui concerne les dépenses, il est exact et très satisfaisant, ainsi que le note la Cour, que la SEML ait réussi à stabiliser ses charges de structure, notamment en matière de personnel et de maintenance.

Cependant, contrairement à la Cour, les dirigeants de la SEML considèrent qu'il est encore possible de faire des économies sur d'autres postes. Ainsi, la SEML mène actuellement des négociations qui lui permettent d'espérer réaliser de nouvelles économies sans nuire à la qualité de l'offre.

2 – Les perspectives à moyen et à long termes

En dépit du pessimisme de la Cour qui semble douter que la SEML parvienne à atteindre un équilibre d'exploitation à moyen terme, le Département est convaincu que le Parc du Futuroscope est en voie de parvenir à ce résultat.

En effet, depuis la création de la nouvelle Société par le Département en partenariat avec la Région Poitou-Charentes, la fréquentation du Parc a augmenté de 17% et le chiffre d'affaires a augmenté de 22% en 3 ans. Dans

le même temps, les charges de l'entreprise ont été réduites de manière significative - malgré la perte substantielle des allègements de charges sociales du dispositif de Robien, soit plus d'un million d'euros - et les pertes de l'entreprise ont été diminuées de 12 millions d'euros.

Les dirigeants de la Société ont comme objectif un retour à l'équilibre pour 2008-2009, qui désormais peut être atteint avec une évolution de 10% de la fréquentation, une croissance de 5% du panier moyen et une maîtrise des charges de la Société.

Rapprochée des progressions enregistrées ces 3 dernières années, bien supérieures aux objectifs fixés, la progression escomptée paraît réaliste.

Aussi, on ne saurait faire dépendre le redressement du Parc du Futuroscope des seuls facteurs conjoncturels extérieurs et du « soutien financier » accordé par le Département.

Bien au contraire, le Département est persuadé que, dans un contexte délicat de reprise d'une activité majeure et structurante pour l'économie départementale, les mérites de l'équipe dirigeante du Parc et les choix stratégiques arrêtés ne doivent pas être remis en cause mais encouragés.

Sur ce terrain, les responsables du Futuroscope ajoutent en outre qu'ils agissent dans une logique d'entreprise qui ne peut être contestée, sur la base d'objectifs raisonnables, et qui n'implique aucun concours du Département assimilable à une aide publique, dans un environnement conjoncturel par définition aléatoire, et un marché très concurrentiel à l'instar de toute activité marchande.

Telles sont les réponses que le Département de la Vienne et la SEML nouvelle du Parc du Futuroscope entendent apporter au rapport public annuel de la Cour des comptes.

****

Annexe
Bilan (cession – rachat Futuroscope) 2000-2006

RECETTES		
Vente SEML Futuroscope et SEML Destination ……..	*42 228*	
+ intérêts……..	*+ 1 143*	
- apports du Département dans ces deux SEML……..	*- 1 069*	
Ventes SEML Palais des Congrès……..	*+ 3 087*	
Plus-Value……..	*45 389*	
+ loyers encaissés 2002-2006……..	*9 569*	
TOTAL RECETTES POUR LE DEPARTEMENT.	***54 958***	
DÉPENSES DEPARTEMENT		
- Capital SEML nouvelle……..	*52 640*	***(1)***
- Rachat à la SA Amaury (échéance 2006)……..	*5 455*	
+ échéance 2007 non encore payée……..	*5 860*	*(prévision)*
	63 955	
Coût pour le Département……..	***8 997***	***19 M€***
Dépenses région……	***10 000***	

(1) *l'échéance 2005 du rachat à la SA Amaury est comprise dans ce montant.*

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE A LA PARTIE « III - L'OPERATION CAP'DECOUVERTE »

La Cour des comptes analyse de manière très approfondie, dans son rapport annuel, les nombreuses difficultés rencontrées pour l'exploitation du site de Cap'Découverte.

Ces difficultés ont plusieurs origines qui tiennent à des problèmes techniques rencontrés pratiquement dès l'origine, ainsi qu'à une estimation de fréquentation très largement surévaluée.

Il en est résulté une impossibilité d'assurer l'équilibre financier de l'exploitation.

Face à cette situation et aux incertitudes pesant sur la continuité de l'activité, la Cour recommande dans ses conclusions de réduire sensiblement les charges d'exploitation du syndicat intercommunal de la Découverte (SID) qui gère le site. Elle recommande en outre, la fusion entre le SID et le syndicat mixte d'aménagement de la Découverte (SMAD), maître d'ouvrage des équipements.

Enfin, la Cour estime que la gravité de la situation impose une collaboration étroite entre les acteurs publics, l'Etat, la région, le département et les six communes membres du SID.

Le rôle de l'Etat dans cette affaire particulièrement complexe et financièrement délicate s'inscrit pleinement dans les recommandations de la Cour. En effet, le versement en 2005 et 2006 d'une aide financière de 2,1 M€ (montant cumulé sur les deux exercices) aux communes membres du SID s'est accompagné de la mise en place d'un véritable pacte financier négocié avec les acteurs locaux pour permettre la poursuite de l'activité du site.

L'ensemble des démarches engagées par l'Etat dans ce dossier est rappelé ci-après.

I- Analyse de la situation par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

En 1984 la récession charbonnière a été l'un des éléments déterminants dans le classement en pôle de conversion de la zone Albi-Carmaux . Des mesures successives d'aide à la reconversion (plans triennaux de développement économique, plan d'accompagnement) ont été mises en place.

Dans le contexte de la fermeture des dernières mines d'Albi-Carmaux, l'Etat a tenté, au milieu des années 80, de redonner un avenir au charbon en autorisant en 1986 le creusement de « la Découverte », mine à ciel ouvert à Blaye-les Mines.

Face à la concurrence du charbon importé dont le coût de revient est sensiblement inférieur, l'exploitation de la seconde tranche initialement prévue a été interrompue et un premier plan d'accompagnement économique du bassin minier a été mis en place par l'Etat.

En 1995, la décision d'arrêter définitivement l'exploitation à compter de 1997 a été prise ce qui a conduit à laisser en friche plus de 760 ha comprenant une gigantesque fosse de plus de 220 mètres de profondeur et de plus d'1,2 km de diamètre située dans le périmètre de six communes du Carmausin.

Un second plan d'accompagnement financé par l'Etat a été mis en œuvre pour trois ans prévoyant notamment la réhabilitation du site de la Découverte et proposant aux collectivités locales de lancer conjointement un appel à projets.

L'ensemble des acteurs publics et économiques locaux se sont alors mobilisés autour d'un projet fédérateur pour la reconversion du bassin minier.

Le Comité de Bassin pour l'emploi du nord du Tarn (instance de réflexion créée en 1984 pour proposer un schéma de redéploiement économique du carmausin), avec l'appui de l'Etat, des collectivités locales et de l'agence pour le développement industriel de la région Albi-carmaux (ADIRAC) a procédé en octobre 1996 au lancement d'un concours international d'idées et d'appels à projets auprès de concepteurs, opérateurs et groupements d'investisseurs avec comme enjeu de produire un nouveau positionnement du Carmausin dans le Tarn et en Midi-pyrénées grâce à une diversification de son économie et de ses centres d'intérêt.

Dans la perspective d'assurer la maîtrise d'ouvrage du projet d'ensemble, le Syndicat Intercommunal de la Découverte (SID) a été constitué le 7 octobre 1997 entre les six communes partageant le passé minier (20 000 habitants environ dont 10 000 sur Carmaux) pour porter le projet et gérer le site.

Par délibération du 24 mars 2000, le SID a, au vu d'une étude de positionnement général du projet conduite en 1998 et de plusieurs études ponctuelles exploratoires, arrêté le programme d'aménagement du site qui s'articule autour de 3 thèmes :

- *Pôle sportif et activités de plein air sur le thème de la glisse ;*
- *Pôle spectacle avec un centre de pratiques musicales, un théâtre de verdure de 1 000 places et un lieu d'accueil des festivals ;*
- *Pôle mémoire avec notamment le Musée-mine de Cagnac.*

Un volet hébergement est venu compléter le pôle loisirs, sa réalisation et sa gestion relevant de promoteurs privés.

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 mai 2000 a considéré qu'un soutien financier important de l'Etat était nécessaire pour favoriser la réussite des projets engagés et pour appuyer la volonté démontrée par les acteurs locaux d'enrayer le déclin de leur région et validé le projet présenté de 54,9 M€ HT (dont 48,2 M€ d'études et de travaux et 6,7 M€ de dépenses administratives) financé à 80% par des subventions publiques, notamment de l'Union européenne et de l'Etat.

L'engagement des crédits de l'Etat et de l'Europe avait pour contrepartie l'implication de la région Midi-Pyrénées et du département du Tarn dans l'opération. Ces collectivités ayant toutefois souhaité limiter leur participation à l'investissement, il en est résulté la constitution, le 2 octobre 2000, d'une seconde structure publique, le syndicat mixte d'aménagement de la Découverte (SMAD), regroupant à parts égales, la Région Midi-Pyrénées, le Département du Tarn et le SID.

Après transfert d'une partie importante des compétences initiales du SID, ce syndicat est devenu maître d'ouvrage des opérations d'aménagement du site, chargé de l'acquisition des terrains, des études de définition et des travaux de construction des infrastructures et équipements publics. Propriétaire de l'essentiel des immobilisations du site de la Découverte il les met à disposition du SID depuis 2002, moyennant le versement d'une redevance d'utilisation.

La gestion des pôles "mémoire" et "spectacles" est assurée en régie par le SID tandis que les activités de sports et de plein air ont été confiées, dans le cadre d'une régie intéressée, à la société TRANSMONTAGNE, par ailleurs société gestionnaire de plusieurs stations de sports d'hiver et qui dispose de références dans ce domaine.

L'exploitation du site de Cap'Découverte par le SID a débuté en juillet 2003. Très rapidement, il s'est avéré que les recettes d'exploitation seraient très largement inférieures aux estimations et ne permettraient pas d'assurer l'équilibre financier de l'exploitation.

Lors de l'adoption en juillet 2004 du compte administratif au titre de l'exercice 2003, le déficit ressortait à 3,8 M€, ce qui est apparu important mais pas nécessairement alarmant pour une première période d'exploitation.

L'adoption du budget supplémentaire pour 2004 par le SID a néanmoins conduit les services préfectoraux à saisir la chambre régionale des comptes de Midi-pyrénées au motif que les recettes destinées à couvrir ce déficit étaient incertaines.

La chambre a, dans son avis du 8 décembre 2004 préconisé de couvrir le déficit d'exploitation en faisant appel aux contributions des six communes membres.

Les budgets primitifs pour 2005 adoptés par les six communes membres du SID ne comportant pas les mesures suffisantes pour résorber le déficit 2004, ils ont été transmis à la CRC le 27 mai 2005.

Il faut en parallèle indiquer que le comité syndical du SID n'a pas adopté le compte administratif au titre de l'exercice 2004, de même que le budget primitif pour 2005, ce qui a également conduit le préfet à saisir à nouveau la CRC.

Dans son avis du 30 juin 2005, la Chambre a fixé le montant du déséquilibre à couvrir par les contributions des communes membres du SID à 14,9 M€, en l'absence de toute autre contribution provenant d'une collectivité extérieure.

La chambre a toutefois estimé que pouvaient être écartés la contribution du SID au SMAD ainsi que le provisionnement d'une dépense de fonctionnement. Ces corrections ont permis de ramener le montant à couvrir par les communes membres à 12,9 M€.

La Chambre a également relevé dans son avis l'impossibilité, pour les seules communes membres, de prendre à leur charge l'intégralité du montant à couvrir sachant que leurs contributions s'élevaient à 212 345 €. C'est la raison pour laquelle la chambre a proposé un plan de redressement sur trois ans prévoyant de reporter une partie du solde à couvrir sur 2006 et 2007 (4,67 M€), ce qui a permis d'abaisser pour 2005 à 8,24 M€ le montant à couvrir.

Parallèlement à la procédure de contrôle budgétaire, le préfet, avec l'assistance technique de l'administration centrale (DGCL), a, dès 2004, engagé une concertation avec le président du Conseil régional, le président du Conseil général, le président du SID et les maires des six communes membres afin de maintenir l'exploitation du site. Il faut en effet préciser que la dissolution du syndicat et l'arrêt de l'activité auraient eu des conséquences financières (de l'ordre de 35 M€ a minima d'après la chambre) et sociales considérables.

II - <u>Face à cette situation, l'engagement financier de l'Etat s'est imposé comme indispensable</u>

*L'Etat s'est engagé à l'automne 2005 à verser aux six communes membres la somme de **1,4 M€** pour éviter une augmentation déraisonnable de la fiscalité locale pesant sur une population à la situation économique parfois difficile.*

*Cet engagement fort de l'Etat a été le facteur déclenchant pour impliquer plus étroitement les communes membres du syndicat, le Conseil général et le Conseil régional, ce dernier ayant versé à son tour en 2005 une subvention "d'équilibre" de **1,2 M€**.*

*L'implication du Conseil général s'est matérialisé par la décision d'acquérir le musée de la mine pour un montant de **2,28 M€**.*

*Si l'on ajoute à cela deux autres cessions d'immobilisations pour un peu plus de 1 M€, la contribution des communes membres pour couvrir les dépenses a été fixée à **3,7 M€** (dont 1,4 M€ pris en charge par l'Etat).*

***L'engagement financier de l'Etat a été poursuivi en 2006** avec le versement d'une nouvelle subvention exceptionnelle aux communes membres de 700 000 € après l'avis de la chambre régionale des comptes en date du 11 juillet 2006 (qui faisait suite à l'absence de vote des budgets primitifs par les communes membres et le SID).*

***La combinaison des efforts entrepris depuis 2005 a permis d'initier un redressement de la situation financière du syndicat**. En effet, l'examen du budget pour 2006 du SID (budget principal et budgets annexes) et de l'exécution au titre de l'exercice 2005 tel qu'il ressort de l'avis de la chambre régionale des comptes du 11 juillet 2006 montre un début d'amélioration entre 2004 et 2005.*

En effet, le déficit de la section de fonctionnement (consolidation du budget principal et des budgets annexes) pour 2005 a été ramené à 3,1 M€ contre 4,2 M€ en 2004.

Le règlement d'office du budget du SID (budget principal et budgets annexes) pour 2006 confirme l'amélioration constatée en 2005.

En effet, outre la subvention de 700 000 € versée par l'Etat aux communes membres, le Conseil régional a versé une aide de 800 000 € au SID.

Surtout, les communes ont marqué leur volonté de contribuer à l'assainissement de la situation en accroissant très sensiblement leurs participations par rapport à 2005 (soit en augmentant la pression fiscale, soit en réalisant des économies de charges, soit en prélevant sur leur épargne). La commune de Carmaux a, en particulier, versé une contribution complémentaire de 2,5 M€.

On le constate, l'engagement de l'Etat comme des exécutifs locaux est bien réel, afin de permettre la poursuite de l'activité du site de Cap'Découverte.

III - Les perspectives pour l'avenir

Il est aujourd'hui délicat de prévoir la situation financière du syndicat gestionnaire du site pour 2007. Cependant, plusieurs éléments permettent de considérer que l'amélioration constatée depuis 2005 devrait se poursuivre. En effet, un plan de redressement adopté par les collectivités en juin 2006 contient des mesures rigoureuses pour restaurer l'équilibre financier des budgets, portant sur la réduction des charges de fonctionnement courant. Par ailleurs, sur un plan institutionnel, la fusion des deux structures (SID et SMAD) devrait intervenir au début de l'année 2007. Toutefois dès la fin de l'année 2006, des mesures de rapprochement des deux structures vont se concrétiser avec le transfert de la compétence « gestion du site de la Découverte » du SID au profit du SMAD.

Enfin, le SID a en 2006, lancé la procédure d'une nouvelle délégation de service public pour la gestion des équipements du site. Des négociations sont actuellement en cours avec les candidats retenus.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT A LA PARTIE « III - L'OPERATION CAP'DECOUVERTE »

Ainsi que le rappelle la Cour, l'exploitation de la Découverte de Carmaux (Tarne), mine de charbon à ciel ouvert, par les Houillères du Bassin du Centre-Midi a été arrêtée en 1997. Pour conduire le réaménagement de cet espace, le syndicat intercommunal de la Découverte (SID) regroupant les 6 communes concernées a été constitué. Un concours d'idées international en 1997 a conduit le SID a décider de reconvertir le site en parc de loisirs nommé « Cap'Découverte ».

Le dispositif financier déployé pour la création de ce parc de loisirs est conséquent, tant par les crédits arrêtés lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 mai 2000, que par les crédits de réindustrialisation et les subventions excptionnelles décidés par la suite.

Le financement du futur parc de loisirs a été estimé à 54,88 M€ lors de la préparation du CIADT de 2000 portant sur le « volet territorial Tarn ». Les différents fonds mobilisés pour cette opération de l'Etat a été fixée à 15,244 M€, pris en charge pour moitié par le ministère de l'industrie sur les crédits

du Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM), et par le ministère de l'aménagement du territoire (FNADT), et une dotation de 15,244 M€ a également été réservée sur les crédits du FEDER. Le solde du financement devait être assuré par des subventions des collectivités territoriales et un emprunt.

Par ailleurs, le CIADT du 18 mai 2000 a décidé d'une participation de 9,147 M€ sur la période de 2000-2002 sur crédits FIBM [174] pour la réindustrialisation des autres composantes du bassin.

En 2000, a dotation usuelle du FIBM pour l'ensemble des bassins miniers a été complétée par une enveloppe exceptionnelle de 15,244 M€, dont 7,622 M€ réservés plus spécifiquement au bassin minier d'Albi-Carmaux pour respecter les engagements gouvernementaux. La Direction des ressources énergétiques et minérales a mis à a dispositif du préfet du Tarne, dès l'exercice 2000, une dotation de crédits FIBM de 10,67 M€, dont 7,622 M€ au profit du projet Cap'Découverte et 3,048 M€ en soutien des projets industriels du bassin.

Les Charbonnages de France (CDF), responsables de la gestion du FIBM, ont signé une convention d'un montant de 7,622 M€ avec le SMAD[175] le 7 juin 2001 conformément aux décisions du CIADT du 18 mai 2000.

Une réunion interministérielle du 22 février 2002 a décidé d'augmenter la participation du FIBM et du FNADT à cette opération pour tenir compte d'un surcoût résultant notamment d'appels d'offres supérieures aux estimations initiales, dont 3,050 M€ au titre du FIBM par redéploiement des crédits disponibles sur le reste du bassin.

Une deuxième convention d'un montant de 3,050 M€ a été signée entre CDF et le SMAD le 9 juillet 2002 conformément à la décision interministérielle en date du 22 février 2002.

Les appels de fonds, la vérification des factures et les contrôles relatifs à ces deux conventions ont été réalisés selon les procédures en vigueur pour la gestion du FIBM. Ces opérations ont été effectuées en étroite liaison avec la Préfecture du Tarn et les services compétents de l'Etat au niveau local. Les deux conventions ont été soldées en 2006. La totalité de l'aide prévue a été versée au SMAD.

---

174) Afin de permettre l'intervention du FIBM sur le projet « Cap'Découverte », son action a été étendue au secteur du tourisme dans le bassin d'Albi-Carmaux, par dérogation à la circulaire du 26 décembre 1997 relative aux modalités de fonctionnement du FIBM qui précise que le secteur industriel et les services propres à l'industrie constituent le champ d'application normal du fonds.

175) Le CIADTa pris la décision de verser la participation de l'Etat au syndicat mixte d'aménagement de la Découverte (SMAD) assurant la maîtrise d'ouvrage de l'opération et associant le conseil régional et le conseil général du Tarn.

Enfin, en application de l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « Sous réserve des dispositions de l'article L. 1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ». Les six communes du Syndicat Intercommunal de la Découverte (Carmaux, Saint-Benoît-de-Carmaux, Cagnac-les-Mines, Blaye-les-Mines, Le Garric, Taix) bénéficient de ce dispositif depuis 2005. C'est en raison des difficultés financières rencontrées du fait de la gestion du parc de loisirs que la demande de subvention exceptionnelle se fonde. En 2005, un montant de 1 400 000 € avait été accordée par l'Etat. Cette aide sera reconduite pour moitié et pour solde de tout compte en 2006, soit 700 000 €.

En effet, à compter du 1er janvier 2007, les déficits d'exploitation pourraient être mis à la charge du département du Tarn et de la région Midi-Pyrénées. Par ailleurs, le Comité départemental olympique et sportif (CDOS) du Tarn a déposé le 7 novembre 2006 un plan de reconversion du parc afin de le transformer en pôle régional multisports. Les collectivités territoriales concernées et le syndicat intercommunal doivent faire part de leur décision à la fin du mois de décembre.

L'accumulation de subventions publiques décrite, face à un projet qui ne remplit pas ses objectifs initiaux, en termes de coûts d'exploitation comme de fréquentation, pose la question de la viabilité de l'activité du parc de loisirs Cap'Découverte. Une étude économique doit donc être menée par les pouvoirs publics pour décider des suites à donner.

Les marchés de construction et de rénovation de l'office public d'HLM de Montereau

PRESENTATION

L'office public d'HLM de Montereau (Seine-et-Marne), créé en 1949, compte 3 784 logements, soit 70 % des logements sociaux de la commune ; 10 000 des 17 600 habitants de la commune sont logés en zone urbaine sensible. Situé essentiellement dans le quartier de la zone d'urbanisation prioritaire (ZUP) de Surville, le patrimoine de l'office est en grande partie constitué de grands ensembles édifiés il y a plus de trente ans.

Après des années d'inertie, l'office a bénéficié d'un plan de redressement financier de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) jusqu'en 2008 ; depuis 2002, il a accompli des efforts pour réduire les impayés et la vacance de logements et maîtriser les dépenses de personnel. Malgré les résultats obtenus, les coûts de gestion, la vacance des logements et les impayés de loyers restent encore trop élevés et l'office ne parvient à équilibrer ses comptes qu'avec l'aide de l'Etat et de la ville de Montereau.

En outre, de graves dysfonctionnements ont été constatés dans la conduite des travaux de construction et de rénovation. Or, dans le cadre de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la ZUP de Surville bénéficie d'un financement de 122 M€ dont 54,7 proviennent de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Ce projet de rénovation urbaine, qui doit s'achever en 2008, prévoit 1 354 démolitions de logements, 1 326 réhabilitations, 971 constructions.

L'ampleur des travaux immobiliers prévus a conduit la chambre régionale des comptes d'Ile de France à mettre l'accent sur la capacité de l'office à exercer la maîtrise d'ouvrage.

L'examen auquel a procédé la CRC a porté sur cinq opérations de construction et de réhabilitation réalisées entre 2001 et 2004, d'un montant de 11 M€ sur les 48 M€ de travaux réalisés sur la période ; ce contrôle révèle de nombreuses irrégularités dans la gestion administrative et juridique de ces opérations.

I - Les irrégularités dans la dévolution des marchés

1 - Le choix des procédures

Les règles de mise en concurrence et les formalités des marchés doivent être connues de l'organisme avant d'engager les procédures. Cela n'a pas été le cas pour le marché de travaux de construction de 34 logements place du Colonel Fabien qui a fait l'objet d'un appel d'offres infructueux. Quatre procédures successives de négociation du lot le plus important ont été conduites par la suite, sur le fondement des dispositions de l'article 104-I-2 du code des marchés publics en vigueur alors qu'en principe une seule négociation est autorisée et que l'opération aurait dû être reconfigurée pour tenir compte notamment des travaux de démolition.

De même, alors que la procédure d'attribution du troisième marché de « terrassement - gros œuvre – VRD » était en cours, une entreprise a bénéficié de commandes d'auters travaux suite à des malfaçons, des sondages complémentaires et des démolitions. Or ces commandes concernaient des travaux faisant l'objet de la consultation en cours et, de ce fait, l'entreprise, qui a été attributaire du marché, ne se situait pas lors de la consultation dans une situation d'égalité de traitement avec les autres entreprises candidates.

2 - Les conditions d'intervention des sous-traitants

En 2003, la société titulaire du troisième marché de travaux de l'opération place du Colonel Fabien déjà citée a confié l'exécution d'une partie des prestations à trois sous-traitants pour un montant (497 071,43 €) représentant 36 % du marché principal alors qu'aucune déclaration de sous-traitance ne figurait à l'acte d'engagement. Surtout, une moitié environ de ce montant portait sur la sous-traitance de fournitures de matériaux, ce qui est contraire aux règles de la commande publique ; il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour de cassation que la sous-traitance ne peut pas concerner les fournitures.

De même, le lot n°1 du marché de travaux de construction de maisons rue des Sablons a fait également l'objet d'une sous-traitance en faveur d'une entreprise unipersonnelle à responabilité limiée (EURL) pour un montant de 46 493,90 € TTC. Cette EURL était aussi sous-traitante d'une autre entreprise pour le lot n°8 « ravalement » pour un montant de 10 879,53 € alors que le marché principal était de 11 927,24 €. La sous-traitance de la quasi-totalité du marché,non prévue au moment de l'offre, a ainsi faussé rétrospectivement les conditions de mise en concurrence. Au cas présent, l'anomalie est aggravée par les liens étroits entre l'EURL et l'entreprise sous-traitante qui étaient dirigées par la même personne.

II - L'insuffisance du contrôle des capacités professionnelles et financières des prestataires

La passation d'un marché nécessite une identification rigoureuse des entreprises contractantes par l'ordonnateur qui doit disposer des attestations indiquant qu'elles satisfont aux conditions d'accès à la commande publique. Pour le choix des candidats, la sélection porte sur une appréciation rigoureuse des capacités de l'entreprise à exécuter les prestations. Ces règles ont été plusieurs fois méconnues. Lors de l'attribution du marché de travaux de construction des logements place du Colonel Fabien, l'office a passé quatre marchés successifs avec trois entreprises différentes dont deux d'entre elles, manifestement sous-dimensionnées pour un tel chantier, se sont révélées défaillantes et ont été placées en liquidation judiciaire.

Le lot n°1 « terrassement - gros œuvre – VRD » a été attribué en janvier 2001 à une société pour 1 060 712,55 €, puis ce premier marché a été résilié en octobre 2001 en raison de graves déficiences de la construction, notamment en ce qui concerne les armatures de ferrailles.

Un mois après la résiliation du marché, l'opération a été poursuivie par un second marché visant à terminer le chantier laissé par l'entreprise défaillante ; il a été attribué à une entreprise A… sur proposition du maître d'œuvre en novembre 2001, au terme d'une consultation en urgence sans publicité. Mais, pour des raisons non explicitées, l'exécution de ce deuxième marché de 914 215,29 € a été arrêtée après le paiement d'un premier acompte portant sur des prestations d'installation de chantier et de terrassement. Contrairement à la réglementation, aucun avenant de résiliation ou acte administratif justifiant l'arrêt de l'exécution du marché n'a été établi par le maître d'ouvrage.

A la suite de l'arrêt du marché et du constat de défauts de construction, une opération de « démolition – terrassement – gros œuvre et VRD » a été lancée en août 2002 selon un appel d'offres ouvert passé en procédure d'urgence. Sur proposition du maître d'œuvre, ce nouveau marché a été dévolu par la commission d'appel d'offres à l'entreprise A…, moins-disante, pour 1 387 809,22 €. La notification du marché, signée par le président de l'office le 3 septembre 2002, précise que l'entreprise a été retenue pour ses « compétences, références et moyens » alors que les pièces administratives produites par la suite n'apportent aucune justification à cette motivation.

L'échec du premier marché, dû à la défaillance de la société, apparaît comme une conséquence des insuffisances dans le choix des entreprises. A cet égard, certaines pièces administratives produites par la société après la dévolution du marché comportaient des informations erronées ou non valides que l'office n'a pas vérifiées ou dont il n'a pas demandé la correction.

En septembre 2003, quelques mois après la dévolution du nouveau lot n° 1 de « démolition-terrassement-gros œuvre-VRD », l'entreprise A… a été placée en liquidation judiciaire. Là aussi, une appréciation plus juste des capacités de l'entreprise par l'office aurait permis d'éviter cette défaillance. En effet, son capital social était limité au minimum réglementaire (soit 7 622,45 €), le matériel et l'effectif de salariés déclarés très réduits (8 personnes) et aucune référence professionnelle n'avait été produite entre 2001 et 2003.

Malgré ses capacités réduites, l'entreprise A…a bénéficié de plusieurs autres marchés de l'office d'HLM de Montereau.

Pour l'opération de réhabilitation de trois tours, boulevard Voltaire, qui porte sur 195 logements, les marchés, d'un montant prévisionnel de 2,74 M€, ont été attribués après appel d'offres. La société attributaire a été retenue pour la réalisation des lots n°2 « peinture revêtement de sols » et 9 « serrurerie » sans que l'office s'interroge sur la capacité de cette entreprise, de taille modeste, à mener conjointement des prestations de nature si différentes les unes des autres : elle était déclarée en maçonnerie générale auprès du registre du commerce et n'avait, de ce fait, ni les compétences ni les qualifications requises en peinture, en revêtement de sols ou en serrurerie. Cette entreprise a d'ailleurs été placée par la suite en liquidation judiciaire.

Pour cette même opération, le lot n°8 a été attribué à une société dont les attestations produites révèlent des anomalies qui auraient dû conduire à des contrôles plus rigoureux du dossier de candidature de l'entreprise (attestation ASSEDIC, attestation fiscale). Il en est de même de l'entreprise attributaire de cinq lots d'un autre marché de construction de maisons.

Par délibérations du 9 mars et du 16 décembre 2004, le conseil d'administration de l'office a adopté un réglement intérieur visant à encadrer les procédures de passation des marchés publics conformément au décret n°2004-15 du 7 janvier 2004 alors applicable. Cette décision devrait améliorer les procédures internes.

III - Les insuffisances d'organisation et de moyens

La gestion du marché nécessite des contrôles de l'ordonnateur : surveillance de l'exécution des prestations, vérifications préalables au règlement financier, rappel éventuel à l'entreprise de ses obligations contractuelles. Elle suppose que les décisions soient prises par les autorités compétentes. Dans ce domaine, l'office a manqué de rigueur dans la période récente et ne dispose plus actuellement des moyens suffisants pour accomplir les contrôles.

1 - Les contrôles du maître d'œuvre

Certaines factures relatives aux travaux de réhabilitation des tours, boulevard Voltaire, n'ont pas été visées par le maître d'œuvre alors que ce visa constitue une mention obligatoire préalable au paiement. Cette carence n'a pas été corrigée en dépit d'un signalement interne au directeur technique de l'office. Ces négligences dans l'application des contrôles internes à l'office ont conduit le comptable à rejeter la présentation du décompte général et définitif et du procès-verbal de réception des travaux pour deux marchés, car ces documents étaient datés du 14 décembre 2001 alors que les avenants correspondants avaient été établis postérieurement, en octobre 2002.

Lors du déroulement de la procédure d'attribution du troisième marché de construction de logements place du Colonel Fabien, il est apparu que les ouvrages réalisés antérieurement devaient faire l'objet d'une démolition ; cela a résulté de la découverte fortuite par un agent de l'office d'une armature métallique insuffisante dans le béton coulé, qui compromettait la structure de l'édifice et la sécurité de ses usagers. Ce constat témoigne de la défaillance du maître d'œuvre dans le contrôle des travaux.

2 - Le non respect des compétences du conseil d'administration

Les marchés et leurs avenants doivent être pris par l'autorité compétente. L'office s'est affranchi de cette règle lors de l'adoption de l'avenant majorant de 11% le marché initial de travaux de construction place du Colonel Fabien ; il n'a pas respecté les dispositions de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 sur la transparence de la commande publique[177.] En effet, l'avis de la commission d'appel d'offres d'avril 2003 entérinant l'avenant a été pris par une décision du président, alors qu'en l'absence de délégation, il aurait dû être approuvé par une délibération du conseil d'administration. Il en est résulté un défaut d'information du conseil d'administration.

De la même manière, c'est par des décisions du président qu'ont été pris l'avenant majorant de 14% le montant du lot n°2 « gros œuvre ravalement » de l'opération de construction des maisons –résidence Flora-, attribué à l'entreprise A… et les deux avenants modifiant le lot n°3 « maçonnerie » de l'opération de réhabilitation des tours, boulevard Voltaire, attribués à la même entreprise.

3 - Les moyens du maître d'ouvrage

L'encadrement des personnels de l'office et le suivi des procédures des marchés étaient en principe assurés par le directeur technique de l'office, ingénieur de formation. En fait, la coordination et le suivi administratif des travaux dans le cadre de la procédure de la Commission de garantie du logement locatif social ont été assurés par un agent contractuel titulaire d'un CAP d'électricien recruté comme attaché en novembre 2000 et maintenu irrégulièrement en fonction.

La chambre a constaté qu'ainsi quasiment toutes les compétences techniques et juridiques nécessaires à l'office étaient confiées à cet agent, ce qui est manifestement insuffisant pour un office chargé de la maîtrise d'ouvrage d'un programme de rénovation urbaine important.

177) L'article 49-1 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dispose qu'un avenant augmentant le montant d'un marché de plus de 5 % doit faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant.

IV - Les conséquences financières de ces défaillances

1 - L'alourdissement des dépenses de travaux

Après l'échec des procédures antérieures et la cessation d'activité de l'entreprise A…, un nouveau marché de « terrassement, gros œuvre, VRD et réseaux » des logements place du Colonel Fabien a été attribué à une autre société ; mais il n'a pas été tenu compte des travaux exécutés antérieurement par les sous-traitants de l'entreprise A…, qui restaient en charge de l'exécution du marché. Les dépenses déjà exécutées sur ce lot atteignaient en effet au minimum les 2/3 du coût total initial, soit 1 000 000 €. La succession de marchés et les frais de reprise de chantiers ont ainsi entraîné des dépenses supplémentaires de 139 887,45 € incluant des prestations redondantes.

Finalement, le montant global des dépenses affectées aux travaux de gros oeuvre s'élevait à 2 781 612,55 € à la fin de 2004. Ce montant, rapporté au coût cumulé des marchés dévolus en 2002, de 1 971 298,93 € , fait ressortir un surcoût de l'opération de 810 313,62 €, soit 41% du montant des marchés.

Pour l'opération de construction de la résidence Flora, le montant global des marchés initiaux était de 2 476 648,72 € au 31 décembre 2005; à la même date, le cumul des dépenses réalisées était de 2 980 912,23 €, soit un surplus de dépenses de 504 263,51 €.

Le plan de financement de la réhabilitation des tours, boulevard Voltaire a été arrêté au 31 décembre 2005 à 2 214 945,86 € ; à la clôture de l'opération, la totalité des dépenses s'élevait à 2 527 510,75 € ; le financement a donc dû être complété par la mobilisation de fonds propres à hauteur de 274 265,40 € réalisée en prélevant au profit de cette opération un montant de 41 299,49 € sur le financement dédié à une autre opération rue des Sablons.

2 - La majoration de la rémunération du maître d'oeuvre

Pour l'opération de construction des maisons, rue Pajol, le marché de maîtrise d'œuvre a fixé la rémunération à 170 742,88 € HT (204 208,48 € TTC) sur la base d'un taux de rémunération de 7 % appliqué à une estimation prévisionnelle de 2 134 286 € HT. Or, ce forfait de rémunération correspond en fait à un taux de 8 %. Le dépassement a été motivé par la prise en charge d'une mission dite complémentaire « d'ordonnancement, de pilotage et de coordination ».

Par ailleurs, la rémunération du maître d'œuvre a été augmentée de 21 528 € par un avenant n°1 du 25 avril 2003, portant le forfait à 225 736,48 €, en raison d'une modification des procédés constructifs alors que la mission d'élaboration de l'avant-projet détaillé du maître d'œuvre comprenant la définition de ces procédés était en cours. L'évolution de la rémunération du maître d'œuvre aurait dû seulement résulter de l'application du forfait de 7 % au montant total des marchés de travaux.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

La gestion de l'office d'HLM de Montereau, en particulier en ce qui concerne les marchés, révèle l'accumulation d'anomalies et de plusieurs types d'irrégularités dénoncées périodiquement par les juridictions financières qui conduisent en outre à un alourdissement des dépenses.

Au regard des dysfonctionnements constatés, l'office doit se doter des compétences indispensables sur les plans technique et juridique. C'est une condition déterminante de la réussite de l'importante opération de rénovation urbaine qui est engagée.

La commune de Bussy Saint-Georges (Seine et Marne)

PRESENTATION

La ville nouvelle de Marne-la-Vallée s'étend à l'est de Paris sur trois départements (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Elle regroupe 26 communes réparties en 4 secteurs urbains. Son troisième secteur, appelé le Val de Bussy, englobe 12 communes, dont Bussy-Saint-Georges. Au lieu de former avec d'autres communes un syndicat d'agglomération nouvelle, Bussy-Saint-Georges constitue à elle seule une agglomération nouvelle, instituée par le décret du 4 avril 1985 et régie notamment par les articles L. 5311-2 et L. 5311-3 du code général des collectivités territoriales. Elle a conclu avec l'Etat des conventions qui définissent depuis sa création le rythme et le contenu de son développement urbain, dont la mise en œuvre est confiée à un établissement public de l'État, EPAMARNE.

La population de la commune a décuplé en quinze ans, passant de quelque 1 500 habitants en 1990 à près de 17 000 en 2005. Cette forte croissance s'est traduite par une demande de création d'équipements publics, à laquelle la commune a dû faire face, sans pour autant que ses ressources notamment fiscales augmentent dans les mêmes proportions. Pour compenser en partie ce déséquilibre, l'État a accordé et continue d'accorder des subventions dites exceptionnelles, renouvelées cependant chaque année, et avec la région, des avances à remboursement différé.

Ces financements n'ont pas pu enrayer la dégradation de la situation financière de la commune, particulièrement manifeste depuis 2001. La Chambre régionale des comptes d'Île-de-France a été ainsi appelée à formuler à cinq reprises, à partir notamment de 2003, des propositions de redressement budgétaire sur saisine du préfet de Seine-et-Marne. Elle a, par ailleurs, engagé deux examens de gestion successifs. Si les causes de la dégradation de la situation financière de la commune résultent en partie de la rapidité du développement urbain, les contrôles ont montré que les budgets et les comptes de la collectivité ne donnaient pas une image sincère de sa situation et que la gestion communale appelait de sérieuses critiques.

I - Une stratégie ambitieuse de développement et d'aménagement récemment remise en cause

Le développement et l'aménagement d'une agglomération nouvelle reposent sur des règles de droit en grande partie dérogatoires. Une présence forte de l'État et l'intervention d'un établissement public d'aménagement n'ont pas contribué à responsabiliser la commune.

A - Les objectifs de développement de la commune

Le périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle de Bussy-Saint-Georges constitue une opération d'intérêt national, sous statut de ville nouvelle jusqu'en 2012, en application des dispositions des articles L. 121-2, L.121-9, L. 421-2-1 et R. 490-5 du code de l'urbanisme. Cette qualification a pour effet de transférer à l'Etat des compétences dont l'exercice relève des communes depuis les premières lois de décentralisation, comme notamment les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol, la création de zones d'aménagement concerté (ZAC). De même, l'établissement public d'aménagement, en l'occurrence EPAMARNE, peut, de plein droit, créer des ZAC et en être l'aménageur, et bénéficier du droit de préemption notamment dans les zones d'aménagement différé.

Toutefois, la notion d'opération d'intérêt général ne prive pas la commune de sa compétence pour élaborer et modifier le plan local d'urbanisme (PLU). Mais l'Etat conserve en la matière une capacité d'influer sur son contenu afin de veiller à ce que les règles de planification retenues permettent la réalisation des orientations et des opérations qu'il juge prioritaires.

Les objectifs et les engagements de l'État et de la commune de Bussy-Saint-Georges sont retracés dans des conventions triennales de développement. Leurs clauses définissent notamment le nombre de logements à mettre en chantier et, compte tenu de l'apport prévisionnel de population, les équipements publics qu'il convient de réaliser. Il est toutefois regrettable que ces conventions n'aient pas mis en perspective l'équilibre financier résultant de leur contenu, malgré une clause envisageant, en application des articles L. 5334-2 et L. 5334-19 du code général des collectivités territoriales, la possibilité pour l'Etat d'accorder une aide exceptionnelle, sans pour autant en définir les conditions de versement.

Alors qu'à la fin des années 1990, il était communément admis que les villes nouvelles avaient atteint un stade de maturité qui autorisait une réduction du rythme des opérations d'aménagement, cette approche n'a pas été celle que l'État a fait prévaloir pour Bussy-Saint-Georges. Elle a ainsi fait l'objet d'un débat important notamment en 2001, à l'occasion de la négociation de la convention portant sur la période 2002-2004. La décision qui a alors été prise a consisté à ne pas casser la dynamique qui avait caractérisé jusqu'alors le développement de la ville et à maintenir une production annuelle de 600 logements.

Le ministère de l'équipement (Secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme - SGGOU) était conscient du préjudice que ce rythme de développement aurait pour les finances communales, mais il n'en a pas tenu compte : d'une part, il a considéré que le décalage entre développement urbain et économique et recettes fiscales n'avait pas empêché les autres villes nouvelles, arrivées à maturité, de retrouver un équilibre de leurs finances ; d'autre part, il a estimé qu'en dépit du retard pris dans la commercialisation des zones d'activités, le territoire communal restait attractif.

B - La réduction récente des objectifs

La convention triennale couvrant la période 2002-2004 envisageait l'aménagement et la commercialisation de plus de 22 hectares de terrains voués à l'accueil des entreprises et la livraison de quelque 15 000 m^2 de bureaux. Les résultats ont été très en deçà de ces objectifs, puisqu'ont été aménagés moins de 9,5 hectares de terrains et livrés moins de 7 500 m^2 de bureaux, avec pour conséquence des rentrées de taxe professionnelle largement inférieures aux prévisions.

Aussi, à partir de 2001, en raison d'une envolée des frais de fonctionnement due en grande partie à la construction d'équipements publics rendue nécessaire par l'accroissement du nombre de logements livrés, la situation financière de la commune s'est-elle sensiblement dégradée. Faute d'une réelle mesure de son ampleur de la part tant des services de l'État que des élus municipaux, aucune décision d'ajustement des autorisations de construction de logements n'est intervenue, notamment à l'occasion des réunions annuelles d'examen de l'exécution de la convention triennale.

Comme il s'y était engagé, l'État a accordé des subventions exceptionnelles dites d'équilibre. Leur montant annuel est passé de 2,3 M€ en 2002 à 3,6 M€ en 2003 puis 3 M€ en 2004, compensant, en partie du moins, le déséquilibre de l'évolution entre les charges et les recettes.

Les avis que la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a rendus sur l'équilibre des budgets primitifs de 2003 et 2004, ainsi que son rapport d'observations de juillet 2004 sur la gestion communale reprenaient ce constat. Elle recommandait notamment de ralentir fortement le rythme de construction de logements, d'autant que les charges foncières commercialisées de 2002 à 2004 devaient se traduire par la livraison de près de 2 000 logements entre 2005 et 2007. Ce n'est cependant qu'à l'occasion de la négociation de la convention triennale couvrant la période 2005-2007, en fin d'année 2004 et dans le premier trimestre 2005, que les services de l'État et la commune sont convenus d'une réduction substantielle du nombre de logements à autoriser.

Cette convention, signée au mois de novembre 2005, fixe les objectifs à atteindre en matière de logements et d'activités économiques. Pour les premiers, il est envisagé une commercialisation de charges foncières représentant un nombre total de 535 logements sur l'ensemble de la période, c'est-à-dire moins du tiers de l'objectif retenu dans la convention précédente. Les objectifs d'aménagement de terrains sont relativement semblables à ceux retenus dans la convention précédente. En revanche, pour les bureaux et les commerces, les objectifs sont plus ambitieux : 10 000 m^2 de plus de bureaux et le doublement des surfaces réservées aux commerces. La convention triennale précise par ailleurs que l'État poursuivra le versement d'avances dont le remboursement est différé[178] et qu'il accordera une aide exceptionnelle, si l'équilibre du budget l'impose. Le montant de cette aide s'est établi à 2,4 M€ en 2005 et devrait atteindre 1,4 M€ en 2006.

178) Le report d'échéance est de onze ans, comme à l'occasion des précédentes conventions.

Toutefois, la réduction du nombre prévisionnel de construction de logements qu'elle comporte n'aura d'effet bénéfique sur l'évolution des charges de la commune qu'à partir de 2008 au mieux. Les objectifs d'activités économiques retenus dans la nouvelle convention demeurent ambitieux. Ils ne pourront être atteints, comme ceux fixés pour l'évolution du produit issu de la taxe professionnelle, que si les offres de commercialisation des charges foncières des zones d'activités et de bureaux trouvent preneurs.

II - Une situation financière dégradée couplée à des budgets et des comptes insincères

A - La situation financière

La commune, dont le budget primitif 2006 représente un montant total de 50,4 M€, ne maîtrise pas ses dépenses de fonctionnement. L'autofinancement qu'elle dégage est insuffisant. Elle refuse d'appliquer un plan de redressement pourtant adopté par le conseil municipal. La pression fiscale est sensiblement supérieure à ce qu'elle est dans des communes de taille comparable.

Les charges de fonctionnement, hors celles de personnel, ont plus que doublé en cinq ans, passant de 4,7 M€ en 2001 à 9,7 M€ en 2005. Une part de cette croissance est certes la conséquence du rythme de développement de la commune. C'est notamment le cas pour les frais de fonctionnement des crèches et des écoles, ainsi que pour l'entretien de la voirie et des espaces verts. Mais cette forte augmentation traduit également des choix de gestion qui relèvent de la seule responsabilité de la commune. Ainsi le montant des honoraires versés à des avocats a presque doublé, entre 2004 et 2005, passant de 434 000 € à 852 000 €, avec, en partie, pour objectif de substituer des prestations de conseil aux services communaux. Les frais de relations publiques[2] ont été multipliés par deux. La croissance dans la même proportion des frais liés à l'exécution des contrats de service[179] est due en grande partie à une modification du mode de gestion des centres de loisirs sans hébergement. Gérés en régie directe jusqu'au mois d'octobre 2005, ils le sont depuis cette date en gestion déléguée, avec une augmentation de plus de 50 % en année pleine des coûts à la charge de la commune.

179) Les frais de relations publiques sont passés de 233 000 € à 445 000 € ; les frais représentatifs de contrats de service sont passés de 491 000 € à 1 069 000 €.

Sous la double pression de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France et des services de l'Etat, notamment préfectoraux, un net freinage des dépenses de fonctionnement de la commune a été constaté en 2004, sous l'effet en particulier de l'arrêt des recrutements d'agents communaux. Cet effort ne s'est pas renouvelé en 2005 : les frais de fonctionnement se sont de nouveau accrus en moyenne de 6%. Le budget primitif pour l'année 2006 poursuit cette tendance. L'absence de maîtrise des charges de fonctionnement ou, en d'autres termes, le train de vie excessif de la commune, ne lui a pas permis de dégager un autofinancement suffisant. Sa situation financière ne peut donc se redresser.

Dans ces conditions, l'encours de la dette n'a pu que s'accroître. Il s'établissait à 36,4 M€ en 2001 et à 45,1 M€ en 2004, soit sur la période une augmentation de près de 24%. A la clôture de l'exercice 2005, après réintégration dans les comptes de la commune des avances à remboursement différé consenties par l'Etat et la région, en raison d'une anomalie qui sera examinée plus loin, la dette a fait un bond considérable et a atteint 71,6 M€[180]. Dans l'hypothèse du maintien en moyenne annuelle de l'autofinancement dégagé entre 2003 et 2005, il ne faudrait pas moins de 27 ans à la commune pour rembourser sa dette, alors qu'il est communément admis que le ratio de désendettement à ne pas dépasser s'établit entre 10 et 15 ans.

Accroître son autofinancement est donc un impératif pour la commune, d'autant plus que les flux financiers avec l'État et la région s'inverseront à compter de 2012, date à laquelle le développement de Bussy-Saint-Georges ne sera plus placé sous le statut des villes nouvelles. La commune ne percevra alors plus de subventions exceptionnelles de l'État. En revanche le remboursement des avances jouera à plein.

La chambre régionale des comptes avait recommandé l'élaboration d'un plan de redressement pluriannuel. Le conseil municipal en a adopté un le 5 mars 2005, reposant principalement sur une maîtrise des dépenses de fonctionnement, liée au ralentissement du rythme de création de logements. Mais ce plan n'a pas été respecté en 2005 et, au vu du budget primitif, il ne devrait pas l'être non plus en 2006. La municipalité ne se considère plus aujourd'hui comme liée par ce plan, ni d'ailleurs par les principes qu'il comporte et la discipline qu'il impose pour certaines dépenses dont l'évolution n'est pas conditionnée par le développement de la commune.

180) L'encours de la dette pourrait atteindre quelque 74,5 M € à la clôture de l'exercice 2006.

B - Les budgets et les comptes

L'absence manifeste de volonté de maîtriser les dépenses communales est à rapprocher de l'insincérité des budgets et des comptes communaux qui masquent en partie la gravité de la situation financière.

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a été saisie par le préfet de Seine-et-Marne pour formuler un avis, comme le prévoit le code général des collectivités territoriales, sur l'équilibre des budgets primitifs de la commune pour les années 2003 à 2006, ainsi qu'en 2005 sur une décision modifiant le budget initial. Ces documents budgétaires étaient en équilibre apparent, mais comportaient une évaluation peu sincère de certaines dépenses et recettes. A ce titre, la Chambre a rappelé à plusieurs reprises que son statut original n'autorisait pas la commune à ignorer l'obligation légale d'établir un budget en équilibre réel. Elle lui a fortement recommandé de pratiquer une réelle transparence envers l'Etat, afin que le soutien financier qu'il lui accorde pour compenser les conséquences de son développement s'appuie sur une juste appréciation des enjeux et des risques.

La sincérité des documents budgétaires et des comptes de la commune a longtemps été obérée par une sous-évaluation de l'encours de sa dette.

L'État et la région Île-de-France accordent à la commune des avances à remboursement différé. EPAMARNE a longtemps servi de relais financier pour ces avances et continue à le faire pour celles de la région. Une convention conclue entre l'établissement public et la commune en 1987 a défini les modalités selon lesquelles ces avances seraient versées et remboursées. Une seconde convention datant du 1er décembre 2003 a substitué la commune à EPAMARNE pour la gestion directe des avances provenant de l'État. La commune ne pouvait donc pas ignorer qu'il s'agissait bien d'avances avec des échéances précises de remboursement[181], devant être imputées en section d'investissement du budget et dans un compte de dettes au bilan. Or, jusqu'à la clôture de l'exercice 2004[182], elle a enregistré irrégulièrement ces avances, d'un montant cumulé de quelque 23 M€, comme des subventions de fonctionnement. La présentation des budgets et des comptes s'en est donc trouvée faussée sur trois points : l'apparition d'un déséquilibre entre recettes et dépenses de fonctionnement a été artificiellement retardée ; le recours à l'emprunt pour le financement de dépenses d'investissement a

181) Les conventions triennales de développement conclues avec l'État précisent que le différé de remboursement est de onze ans.
182) Depuis 2005, la commune inscrit ces avances en section d'investissement.

été accru ; enfin, le montant de l'encours de la dette a été sous-évalué pour plus de la moitié du niveau atteint à la clôture de l'exercice 2004.

A titre de régularisation, le trésorier de la commune, par une opération non budgétaire dans le compte de gestion de 2005 a réintégré dans le bilan le montant de ces avances, en réduisant d'autant le solde des comptes de dotation. Si, du point de vue comptable, cette solution, qui s'assimile à une réduction des fonds propres, peut être admise en l'absence d'autre alternative, il reste que le conseil municipal ne s'est pas prononcé sur son principe et ne l'a pas pour le moment admise, puisque ni le compte administratif de 2005 ni le budget primitif pour 2006 ne mentionnent le montant total de la dette communale.

La fiabilité des comptes communaux de 2002 et 2003 et, dans une moindre mesure de ceux de 2004 et 2005, a également été compromise par l'engagement par le maire de dépenses au-delà des crédits ouverts chaque année et le report de leur paiement sur l'exercice suivant, en contradiction avec les règles de la comptabilité publique. Cette pratique critiquable a concerné en 2002 un montant cumulé de factures de 3 M€, montant qui a diminué les années suivantes, mais n'avait pas disparu en 2005. Il en est résulté des retards de paiement des fournisseurs excédant largement le délai réglementaire de 45 jours.

Ce manque de sincérité ne permet pas d'avoir une image fidèle de la situation financière de la commune et fausse donc le contenu de l'information que la collectivité doit à l'Etat, aux contribuables et aux tiers.

III - Une gestion peu soucieuse de régularité et de rigueur

Si la dégradation de la situation financière s'explique en partie par le rythme de croissance de l'agglomération de Bussy-Saint-Georges, une cause importante est à rechercher dans la gestion communale. Qu'il s'agisse d'affaires courantes ou bien d'opérations relatives au développement urbain, la gestion de la commune appelle des critiques sérieuses.

A - La gestion courante

Malgré les demandes répétées tant de la chambre régionale des comptes que des services de l'Etat, notamment les services préfectoraux, les procédures de suivi des engagements de dépenses ne sont ni rigoureuses, ni même régulières. Quand, par exemple, le montant cumulé des engagements sur un article de dépenses atteint le montant de l'autorisation budgétaire, il n'y a pas de redéploiement des crédits au sein du chapitre correspondant. Il en résulte des dépassements de crédit, en contradiction avec les règles élémentaires du droit budgétaire et de la comptabilité publique.

D'autres cas d'inapplication de dispositions légales ou règlementaires ont été relevés. Par exemple, le code général des collectivités territoriales prévoit qu'en cas de saisine budgétaire de la chambre régionale des comptes par le préfet, l'exécution du budget en cause est suspendue et les dépenses de fonctionnement peuvent seulement être engagées dans la limite des crédits ouverts l'année précédente. Le maire de Bussy-Saint-Georges s'est exonéré de cette contrainte, en engageant le montant total des crédits figurant dans une décision modifiant le budget de l'année 2005, alors qu'il avait été informé par le préfet qu'elle faisait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. Par ailleurs, autre irrégularité, dans deux cas au moins, pour divers travaux de peinture et d'électricité, le maire a ordonné en 2005 le paiement de factures en l'absence de constat du service fait.

Les procédures d'achat de la commune sont peu rigoureuses. Elles ne reposent pas sur une évaluation complète du besoin et de son impact financier. Ainsi, alors que la convention de délégation de la restauration scolaire prévoyait la possibilité d'une fourniture de repas pour les crèches, la commune a fait appel à une autre société pour répondre aux besoins de restauration de l'une d'entre elles. Pour les autres, jusqu'en 2003, les décisions d'achats de repas et de denrées alimentaires relevaient de chaque responsable d'établissement, sans consigne d'achat sur le nombre de produits et de fournisseurs, empêchant ainsi que s'exerce une concurrence afin de limiter les dépenses. Autre anomalie dans la gestion, avant la conclusion en 2003 d'un marché unique d'entretien des locaux communaux prévoyant l'intégration progressive de nouveaux équipements, cette prestation faisait l'objet de trois marchés différents, complétés par des avenants successifs et dont les contenus souvent redondants présentaient le risque de double facturation de certaines prestations.

La chambre régionale des comptes a également recommandé de moins recourir à des prestataires externes, notamment dans le domaine du conseil, pour éviter une double administration et un accroissement en conséquence des charges communales. Cela n'a pas empêché la commune de passer en 2005 pour une durée de quatre ans trois marchés à bons de commande avec des cabinets d'avocats pour un montant annuel compris entre 259 000 € et 800 000 €. Ils n'ont pu cependant être exécutés, l'un parce que la procédure de mise en concurrence a été jugée non conforme par le juge des référés précontractuels et les deux autres parce qu'ils ont été résiliés par la suite. Saisie par le préfet, la chambre régionale des comptes a fait observer dans son avis sur ces marchés que leur montant dépassait largement les capacités financières de la commune et que les besoins auraient pu être satisfaits par un recours à du personnel communal, pour un coût bien moindre.

B - Les opérations de développement urbain

Dans le domaine de l'urbanisme opérationnel, la commune ne se met pas non plus en situation d'exercer de façon régulière et efficace les compétences qui lui sont reconnues et les obligations qui en découlent.

Alors qu'elle était tenue par les conventions pluriannuelles de développement de prendre toute décision d'actualisation ou d'adaptation des documents d'urbanisme, la commune n'a pas toujours appliqué cette règle. Aussi, pour plusieurs ZAC, le programme des équipements publics réalisés ou prévus diffère-t-il de celui qui apparaît dans les documents d'urbanisme.

Jusqu'en 2003, sur une base contractuelle, EPAMARNE a perçu des promoteurs des participations au financement d'espaces collectifs qu'il a reversées à la commune pour qu'elle réalise des locaux collectifs résidentiels. Toutefois, en dépit de l'obligation qui lui était ainsi faite, la commune n'a pas consacré la totalité de ces versements à la réalisation des équipements prévus. Ce comportement irrégulier l'a ainsi exposée à des risques juridiques sérieux : mise en cause de sa responsabilité et en particulier action en répétition de l'indu.

EPAMARNE a cédé jusqu'en 2003 à la commune au franc, puis à l'euro symbolique des terrains ou des droits à construire, destinés à la réalisation d'équipements publics en pied d'immeuble prévus par les documents d'urbanisme. La commune les a revendus à des promoteurs dans plusieurs cas, sans imposer cette obligation. Les stipulations des actes de cession diffèrent en conséquence du programme des ZAC concernés : la part destinée aux logements augmente irrégulièrement par rapport à celle réservée aux équipements publics. Aussi, depuis 2004,

l'établissement public a-t-il décidé de se charger seul de la cession de terrains sur lesquels doivent être construits des équipements en pied d'immeuble. Les cessions à la commune à l'euro symbolique ne concernent plus que les terrains destinés uniquement à recevoir un équipement public. EPAMARNE et la commune ont signé un protocole d'accord le 8 mars 2006. Il règle la question des équipements prévus, mais non réalisés, à l'exception de deux d'entre eux dont la construction est compromise et pour lesquels EPAMARNE serait fondé, par la mise en cause de la responsabilité contractuelle de la commune, à réclamer le versement d'une indemnité, conformément aux actes de cession qu'ils avaient conclus. En conséquence, conformément à ce que la chambre régionale des comptes a préconisé dans l'avis qu'elle a rendu sur le budget pour 2005, la commune a constitué une provision pour risque dont elle ne percevait d'ailleurs pas la justification.

La gestion des opérations d'urbanisme comporte d'autres anomalies. Ainsi, les difficultés budgétaires et de trésorerie qu'a connues la commune en 2003 l'ont amenée à vouloir vendre des droits à construire qui ne lui avaient pas encore été rétrocédés par EPAMARNE. De plus, les compromis comportaient des clauses relatives à l'origine des terrains concernés, mais ne mentionnaient pas qu'à la date de leur signature, l'établissement public n'était pas encore propriétaire de l'ensemble des parcelles.

La commune a également délégué à EPAMARNE la maîtrise d'ouvrage de nombreux équipements publics. Une première convention générale de mandat signée le 26 janvier 1989 contient des clauses irrégulières. Ainsi, les modalités de remboursement du coût des opérations à EPAMARNE ne relèvent pas du régime des avances, ni d'ailleurs de celui des débours. Arguant de cette irrégularité, la commune, qui a peu recouru aux possibilités de contrôles techniques et administratifs que lui offrait la convention, se refuse à donner quitus à EPAMARNE pour des opérations terminées, représentant quelque 48 M€, alors qu'une solution transactionnelle est possible et qu'elle permettrait, pour les autres équipements en cours de réalisation, de respecter la réglementation applicable aux relations financières entre un mandant et son mandataire. Depuis 2003, la commune et EPAMARNE ont conclu trois conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage, qui n'appellent pas d'observation, mais dont les stipulations ne sont pas entièrement appliquées. Le remboursement des sommes avancées par EPAMARNE se fait sur la base des clauses de la convention de 1989.

Ces dysfonctionnements, irrégularités et autres anomalies pourraient être réduits si la commune stabilisait son personnel d'encadrement. Ainsi, de 2003 à 2006, quatre directeurs généraux des services se sont succédé. La direction des services techniques et la direction des ressources humaines ont connu plusieurs titulaires et de longues vacances de poste. Le responsable du service des marchés n'a pris ses fonctions que fin 2005. Le personnel d'encadrement est peu incité à assumer des responsabilités, car des pans entiers de la gestion sont confiés à des prestataires extérieurs, notamment à des cabinets d'avocats.

Le recours à des prestataires extérieurs s'est accompagné dans un cas d'une confusion entre des fonctions dans une administration publique et la gestion d'une entreprise privée. Ainsi, de fin 1999 à fin 2001, la commune a fait appel à un conseiller extérieur pour mettre en place un dispositif de réduction du temps de travail compatible avec la durée hebdomadaire de 35 heures. Il a été ensuite recruté comme agent contractuel début 2002 jusqu'en septembre 2003 pour réorganiser les services, alors qu'il continuait à gérer sa propre entreprise de conseil.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La dégradation de la situation financière de la commune de Bussy-Saint-Georges s'explique en partie par le rythme de développement urbain qui lui a été imprimé, notamment par les services de l'Etat depuis le milieu des années 1990 et par la croissance des coûts de fonctionnement et d'investissement qu'il a induite dans un contexte où les produits fiscaux issus des activités économiques ont peu évolué. La première préconisation, consistant à ralentir le rythme de ce développement, a été appliquée par l'État et la commune dans la convention couvrant la période 2005-2007. Son maintien serait indispensable, si l'implantation d'activités économiques ne s'accroît pas sensiblement.

Cependant, ce ralentissement ne saurait à lui seul suffire. La commune doit remédier aux causes de ses difficultés qui relèvent de sa propre responsabilité et qui pèsent lourd dans la situation actuelle. A cet égard, trois recommandations, formulées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France en 2004, n'ont pas été suivies d'effet et doivent être renouvelées avec insistance.

La commune doit d'abord améliorer la sincérité de ses comptes et de ses budgets. Elle pourra ainsi apprécier la réalité de sa situation financière et les étapes de son rétablissement. Il est ensuite essentiel que la commune maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, pour augmenter son autofinancement et de ce fait stabiliser, voire réduire, son endettement. Cet effort à moyen terme ne peut pas produire les résultats escomptés en l'absence d'un plan sérieux de redressement de sa situation financière que la commune s'obligerait à respecter dans toutes ses composantes. La collectivité doit enfin réorganiser et améliorer la plupart de ses procédures de gestion, en s'appuyant sur une équipe d'encadrement stable ; mais cela suppose de la part des élus municipaux une prise de conscience des graves difficultés auxquelles la commune est confrontée et un engagement à y remédier rapidement.

En 2012, la ville nouvelle de Marne la Vallée sera achevée et la commune de Bussy-Saint-Georges ne recevra plus de subventions exceptionnelles de l'État. Il ne lui reste donc plus qu'un nombre limité d'années pour asseoir sa future autonomie sur des bases financières assainies.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire constate depuis quelques années la dégradation de la situation financière de la commune de Bussy-Saint-Georges, situation aggravée par des difficultés de gestion récurrentes.

S'il est important de rappeler, comme l'a fait à juste titre la Cour, le contexte de ville nouvelle dans lequel évolue la commune de Bussy-Saint-Georges, la situation financière difficile que connaît la commune est avant tout imputable à une gestion peu rigoureuse de cette collectivité, sur le plan administratif (pas de rationalisation des procédures d'achat, une gestion du personnel peu adaptée, un respect insuffisant des règles d'urbanisme, un contrôle lacunaire des opérations d'aménagement, des irrégularités d'attribution de régimes indemnitaires) et financier (inadéquation du rythme de développement de la commune avec l'état de ses finances, recours systématique à des prestataires extérieurs coûteux, maîtrise insuffisante des dépenses de fonctionnement, recours à des montages financiers complexes mal maîtrisés, et observation insuffisante par l'ordonnateur de certains principes fondamentaux de la comptabilité publique, tels que le caractère limitatif des crédits inscrits au budget ou encore le rattachement des charges à l'exercice).

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire partage entièrement les conclusions de la Cour.

Pour autant, le ralentissement du rythme de développement de la commune, tel qu'il a été fixé dans la convention triennale pour 2005-2007, ne doit pas être remis en cause. Les services de l'Etat, et notamment les services préfectoraux, veillent particulièrement à ce qu'aucun avenant prévoyant un développement préjudiciable aux finances de la commune ne soit signé et mis en oeuvre.

Par ailleurs, les services préfectoraux, en liaison avec les services du Trésor public, s'attachent lors de l'exercice récurrent du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire à systématiquement relever les insincérités tirées des documents budgétaires et comptables de la commune. Ces dernières sont alors portées à l'attention de la commune ou, le cas échéant, font l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur le fondement de l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales.

En 2006, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, saisie par le préfet de Seine-et-Marne, a ainsi constaté le défaut de sincérité et le déséquilibre du budget primitif de la commune pour l'exercice 2006. La chambre a, en outre, déclaré le maire gestionnaire de fait dans un jugement définitif rendu le 10 février 2006.

Par ailleurs, la maîtrise des dépenses de fonctionnement doit s'inscrire dans le cadre d'un plan de redressement, élaboré avec l'assistance des services de l'Etat, qui ne saurait souffrir d'aucun écart. En effet, disposant de très faibles marges de manœuvre budgétaires, cette commune ne peut continuer durablement à fonctionner avec ce niveau de dépenses. En 2005, les charges de gestion sont très largement supérieures aux charges supportées en moyenne par les communes de la même strate démographique et l'endettement de la commune représente cinq fois l'endettement moyen sans que ces valeurs soient pleinement justifiées par les particularités de cette commune.

De même, la fiscalité directe locale ne saurait être un moyen pérenne de financer l'accroissement annuel massif des charges de gestion, les ménages supportant seuls les efforts fiscaux demandés par la commune à ses contribuables, au risque de provoquer un effet d'évasion de la matière fiscale.

C'est pourquoi, comme l'a souligné la Cour, la commune de Bussy-Saint-Georges doit mettre en œuvre une politique de responsabilisation et de remobilisation des agents communaux ainsi qu'une stratégie organisationnelle efficace dans les meilleurs délais, afin de réduire le coût trop élevé de ses prestataires et de conserver un personnel d'encadrement de qualité à même de conduire les réformes de gestion indispensables.

En s'écartant du plan de redressement adopté en mars 2005 lors du vote du budget primitif pour 2006, le conseil municipal n'a pas pris la mesure de la situation financière de Bussy-Saint-Georges.

Il est désormais impératif, dans le cadre de la ligne tracée par la Chambre régionale des comptes, que la commune réalise des efforts concrets en faveur d'une gestion plus rigoureuse, permettant à terme d'assainir les finances communales.

Pour leur part, les services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et en premier lieu la préfecture de Seine-et-Marne, continueront d'exercer les missions qui leur sont imparties dans le cadre de l'exercice du contrôle budgétaire, tout en privilégiant l'action de conseil et d'assistance auprès de la commune, qui se traduit notamment par l'organisation régulière de réunions de suivi associant les représentants de la collectivité et les services des autres ministères concernés. La saisine systématique du juge financier ne peut, en effet, constituer un mode de gestion normal et pérenne d'une commune.

RÉPONSE DU MAIRE DE BUSSY SAINT-GEORGES

PRESENTATION

Le statut de la ville de Bussy Saint-Georges a été instauré par le décret du 4 avril 1985 portant création d'une agglomération nouvelle sur le secteur 3 de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée Opération d'Intérêt National[183] (OIN).

Comme support principal du Secteur 3 de la ville nouvelle, elle contribue massivement depuis l'origine à l'offre de logements à Marne-la-Vallée.

La collectivité territoriale de Bussy Saint-Georges enregistre ***une croissance de population de l'ordre de 10,7 % par an depuis 1999, portant sa population de 9 205 habitants en 1999 à 16 980 en 2005*** *(selon recensement de la population depuis 2004, résultats des enquêtes de recensement pour les communes de moins de 10 000 habitants enquêtées en 2004 ou en 2005, INSEE), la période précédente n'ayant enregistré qu'une progression moindre[184].* ***Ces chiffres correspondent à 3 669 logements en 1999, soit en quatorze ans, et un total de 6 975 logements en 2005, soit 3 306 logements sur six ans, représentant une augmentation de 90,1 % depuis 1999*** *(selon enquête annuelle de recensement 2005, INSEE).*

Ces ordres de grandeur conduisent l'équipe municipale en place depuis 1999 à chaque jour réinventer son modèle de développement afin d'être en mesure de mettre en place et maintenir un haut niveau de service à la population.

Il n'a pas été fait usage depuis 1989 des dispositions de l'article L. 332-9 du Code de l'urbanisme, les équipements publics consécutifs à la réalisation des différentes ZAC étant principalement financés par la collectivité territoriale et jamais par EPAMARNE.

La Cour s'en tient à constater que (…) la commune a dû faire face » à une forte croissance « (…) qui s'est traduite par une forte demande de création d'équipements publics », sans identifier le facteur de déséquilibre qu'est le défaut de financement de ces équipements par le bilan des ZAC tel que le prévoit le droit de l'urbanisme.

---

183) Le concept d'OIN a été instauré par l'article L. 121-12 du Code de l'urbanisme issu de l'article 47 de la loi du 7 janvier 1983.

184) 1985-1990-1999 : de 408 à 1 549 habitants en 1990 ; à 9 205 habitants en 1999 ; 16 980 habitants en 2005.

Si les ZAC ont été créées par le préfet pour le développement de Bussy Saint-Georges, elles n'ont pas été conduites par EPAMARNE dans une stricte application des règles applicables aux ZAC – définition des programmes de réalisation des ZAC, respect de la SHON autorisée, financement des équipements publics en ZAC, honoraires et coûts de fonctionnement précis – *tel qu'établi dans les développements qui suivent.*

Cette croissance devait entraîner immanquablement des difficultés budgétaires accentuées par la suppression d'aides spécifiques aux villes nouvelles ainsi que la diminution constante de la subvention d'équilibre du SGGOU.

Ces difficultés persistent en partie dans la mesure où toutes les conséquences de ce défaut de financement prévu par les ZAC depuis 1989 n'ont pas encore été prises en compte par les responsables de ce développement résultant d'une politique nationale.

Inéluctablement, comme les pouvoirs publics l'ont reconnu ainsi que la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France (CRC), cette croissance de plus en plus forte ne pouvait qu'entraîner des difficultés financières multiples et complexes.

Il sera fait observer dans les développements qui suivent que l'encours de la dette estimé en 2006 ne peut être vu comme la photographie de la gestion présente mais comme ***l'endettement cumulé*** *de la ville dont le montant en 1999, soit dix années après le réel démarrage de l'OIN, ne figure pas dans les deux rapports de la CRC sur la gestion de la commune de Bussy Saint-Georges. La commune démontrera que l'endettement par habitant en 1999, correspondant essentiellement à l'ancienne mandature est plus important que celui constaté en 2005. Les rapports de la CRC sont silencieux sur ce point, d'autant plus que la commune n'a pas eu connaissance de contrôle de sa gestion antérieur à la mandature actuelle.*

Les éléments rappelés ci-dessus permettent de bien souligner les lacunes et contradictions d'une politique d'aménagement du territoire en matière de villes nouvelles en Ile-de-France qui a été totalement oubliée, mettant ainsi les villes nouvelles en général en situation de difficulté structurelle, telles qu'elles ont mis en lumières dans le dossier « Ville nouvelle Chance ou mirage ? » (avril 2005), réalisé par la ville avec l'aimable collaboration de M. G. Calamarte, Professeur associé à l'université de Marne-la-Vallée.

Plusieurs rapports de l'ancienne DATAR ont mis en évidence ces tensions inhérentes à la politique des villes nouvelles définies en 1972 pour l'Ile-de-France.

Les mêmes appréciations ont d'ailleurs été portées par la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la ville de Bussy Saint-Georges sur les exercices 1998-2001 en date du 13 juillet 2004.

Tous les éléments ci-dessus énoncés ne peuvent qu'aboutir au constat qu'à croissance constante et soutenue, une OIN telle que Bussy Saint-Georges subit inévitablement certains déséquilibres financiers générés par des investissements croissants et des aides de l'Etat en baisse constante ne peut que correspondre ce que l'on peut définir comme dette croissante en valeur absolue (décroissant par habitant), ***en réalité constituée par un investissement transféré à la commune en raison d'une non application d'une politique pour les villes nouvelles, cependant constamment réaffirmée.***

Toutes les opérations depuis 1989 ont été réalisées sous convention de mandat, et comme expliqué par ailleurs, n'ont jamais fait l'objet de reddition de comptes par EPAMARNE. A titre de remarque méthodologique relative à la présente réponse, il est indiqué que les chiffres produits plus bas sont extraits des différents comptes administratifs regroupés par les services de la ville par opérations (sans possibilité de contrôle auprès du mandataire, chiffres validés par le Trésorier municipal) pour décompte des investissements sur l'OIN. Les comptes administratifs ne peuvent être produits les opérations pouvant glisser sur plusieurs exercices (études, passation des marchés, réalisation).

Il sera par ailleurs démontré que ce total de la dette estimé par la Cour est contestable et, celui-ci ayant un caractère prévisionnel, il ne saurait en tout état de cause être parlé d'une insincérité des budgets et des comptes de la collectivité territoriale.

Tout investissement se traduit par un amortissement et donc par une majoration de la dette dans une première phase. La seconde phase sera celle de la restauration progressive de l'équilibre en raison des ressources nouvelles créées par l'investissement. Ce raisonnement économique ne peut se trouver dans la simple application d'une norme comptable élaborée pour des collectivités de droit commun à prédominance de gestion et non à prédominance d'investissement (à rapprocher de la croissance de collectivités territoriales de droit commun, cf. supra page 1).

I – UNE STRATEGIE AMBITIEUSE DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT (DEFINIE PAR L'ETAT) RECEMMENT REMISE EN CAUSE (TOUT EN CONFIRMANT SA POURSUITE)

A titre liminaire, la « présence forte de l'Etat », prévue pour les villes nouvelles lors de leur création, a fait défaut tel que l'a elle-même reconnu la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport définitif sur la gestion des exercices 1998-2001 rendu le 13 juillet 2004 réaffirmant les spécificités du régime juridique applicable à l'agglomération nouvelle non appliquées par les acteurs du développement de Bussy Saint-Georges, SGGOU, Préfet, EPAMARNE.

Malgré les efforts déployés en direction des autorités de tutelle et de contrôle en faveur de l'application des recommandations émises par la CRC dans son rapport précité du 13 juillet 2004, l'agglomération nouvelle n'a pas obtenu le rétablissement du droit spécifique applicable à sa propre définition juridique d'OIN.

Le caractère dérogatoire des règles de droit régissant le développement et l'aménagement de l'OIN a été rappelé par CRC. Sa traduction dans la conduite de l'opération de Bussy Saint-Georges doit être parallèlement prise en compte.

Ce régime dérogatoire consacre la prééminence de l'Etat et de son démembrement sur le périmètre de la ville nouvelle, l'Etablissement Public d'Aménagement de Marne-la-Vallée (EPAMARNE).

Or, il sera montré dans les développements qui suivent que la présence forte de l'Etat en conséquence des textes dérogatoires a, sur certaines prérogatives, été défaillante et particulièrement en matière de financement des équipements publics en ZAC. ***La Commune a pu faire face à ses obligations en matière d'équipements publics obligatoires[185] en comprimant le montant d'investissement par habitant, ainsi que l'endettement par habitant.***

A - Les objectifs de développement de la Commune

Le ministre délégué aux Collectivités territoriales reconnaît quant à lui « (…) la situation spécifique de Bussy, suite à la multiplication par neuf depuis son intégration au périmètre de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée en 1985.»[186] dans une lettre du 11 octobre 2005 adressée à Bussy Saint-Georges.

Dans cette correspondance, le ministre insiste sur l'obligation de la collectivité territoriale de respecter les règles de gestion courante, en contradiction avec d'autres déclarations publiques affirmant l'aspect dérogatoire des OIN dont Bussy Saint-Georges. Cette logique de

185) Les huit groupes scolaires ont été financés par la ville.
186) Les chiffres réels démontrent une multiplication par trente.

développement devrait entraîner une analyse dérogatoire afin d'être cohérente.

La norme comptable M14 est une directive de gestion. La ville nouvelle ne peut se contenter d'une règle de gestion car il s'agit d'une problématique d'investissement à moyen et long terme.

Une note du ministère de l'Equipement relative à neuf villes nouvelles intitulée « La politique des villes nouvelles (1965-2000) » (Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, V. Fouchier, 2000) a décrit le dispositif réglementant l'intervention de l'Etat dans les villes nouvelles et répartissant les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales. Il comporte un volet essentiel : l'Opération d'Intérêt National. Cette note souligne « (…) que son utilité a surtout été celle d'une épée de « Damoclès ». Les dispositions relatives aux opérations d'intérêt national, dans les villes nouvelles, confirment la priorité des objectifs de l'Etat sur ceux des collectivités locales ».

L'article L. 121-12 du Code de l'urbanisme susvisé prévoit que des décrets en Conseil d'Etat précisent la liste des OIN visées aux articles L. 111-1-2 et L. 421-2-1 du même Code.

L'article L. 111-1-2 énonce « En l'absence de plan d'occupation des sols opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune : (…) les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, (…) et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ».

L'article L. 421-2-1 énonce que « (…) sont toutefois délivrés ou établis, au nom de l'Etat, par le maire ou le représentant de l'Etat dans le département (…) les autorisations ou travaux réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat »[187].

En OIN, une Commune n'a pas compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme qui le sont par l'Etat.

Le rapport énonce que, bien qu'étant classée en OIN, la commune de Bussy Saint-Georges a la maîtrise de l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Mais s'il rappelle que l'Etat conserve une « faculté d'influer sur le contenu du PLU, le rapport n'insiste pas sur le fait que la quasi totalité du territoire communal a été et est encore urbanisée à travers l'outil de ZAC.

---

187) Article 29 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Or, le mécanisme des ZAC est entièrement sous le contrôle de l'Etat qui en décidé la création, en fixe le périmètre et définit le programme des équipements publics ainsi que la constructibilité et les met en œuvre à travers son aménageur EPAMARNE.

Ainsi, contrairement à ce que le rapport affirme, l'Etat n'a pas qu'une simple capacité d'influence, mais exerce une réelle maîtrise de l'urbanisation, d'autant que les permis de construire sont délivrés au nom de l'Etat.

En réalité, la commune n'a aucune réelle possibilité de déterminer les orientations qu'elle souhaite donner à son développement.

Il convient de rappeler, en effet, que, dans cette matière, son action est limitée à l'émission d'un avis sur le projet de ZAC envisagé par l'Etat.

De plus, si elle effectivement la maîtrise de son document d'urbanisme, il n'en reste pas moins que, en application de l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme, celui-ci intègre les éléments principaux de la ZAC : la localisation des équipements et espaces publics et la SHON constructible.

Or, précisément, ces objectifs relèvent de la seule compétence de l'Etat à travers EPAMARNE, la commune se bornant, en ce cas, à donner un avis simple.

En définitive, la commune n'a pas la maîtrise de son urbanisation.

Certes, la Cour rappelle que la commune signe, avec l'Etat, une convention triennale fixant les objectifs de son développement.

L'Etat demeure le moteur du développement de l'agglomération nouvelle en définissant et réalisant le programme des ZAC et en instruisant et délivrant les demandes de permis de construire. Or, c'est justement à travers la délivrance des autorisations de construire que s'apprécie in fine le respect des engagements pris par les cocontractants de la convention triennale.

Dès lors, l'absence de mise en avant de la recherche de l'équilibre financier relève tout autant, sinon davantage, de la responsabilité de l'Etat.

Le rapport assure par ailleurs que les autres villes nouvelles arrivées à maturité seraient parvenues à équilibrer leurs finances.

Cette position doit être cependant relativisée à l'endroit de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée dont le Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) du Val Maubuée constituant le secteur 2 est notoirement déficitaire et dont la plupart des communes membres n'ont nullement équilibré leurs finances.

Sur le plan de l'urbanisme opérationnel, la comptabilité de la SHON demeure de la seule compétence des services déconcentrés de l'Etat et de l'aménageur.

La Cour reproche à la commune de n'avoir pas respecté le programme des équipements publics dans ses documents d'urbanisme, en refusant, selon le rapport, d'adapter ses documents aux prévisions de l'Etat en matière de réalisation des équipements publics.

Cette position apparaît erronée en droit en ce qu'elle semble fondée sur le régime actuel du PLU issu de la loi du 13 décembre 2000.

Il convient en effet de rappeler que, avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, le document d'urbanisme applicable en ZAC était constitué non pas par plan d'occupation des sols mais généralement par un plan d'aménagement de zone (PAZ)

Tel est précisément le cas de la totalité des ZAC créées sur le territoire de la commune de Bussy Saint-Georges.

Or, l'élaboration du PAZ était conduite par l'Etat et non pas par la commune.

La consommation de la totalité de la SHON de la ZAC Centre ville, mieux son augmentation de 113 000 m^2 de SHON (la SHON constructible passerait de 710 000 à 823 000 m^2 à la faveur de la mise en place du futur PLU) reviendrait à une augmentation de près de 16 % de la constructibilité dans la ZAC du centre ville. Cette consommation est de la responsabilité exclusive de l'aménageur.

Cette augmentation ne peut intervenir de facto à travers les documents réglementaires du PLU, mais doit résulter des documents de la ZAC.

Il convient en effet de rappeler que le volume de SHON constructible maximale en ZAC constitue le « programme global prévisionnel des constructions à édifier à l'intérieur de la zone », au sens de l'article R. 311-5 du Code de l'urbanisme.

Il en résulte que, dès lors que l'on en modifie le contenu, une modification du dossier de ZAC s'impose. Une telle augmentation pourrait être interprétée comme modifiant substantiellement l'économie générale de la ZAC. En effet, l'impact est de facto significatif, en particulier sur le taux d'équipements publics.

A cet égard, nous nous interrogeons sur l'état des équipements initialement prévus dans la ZAC lors de sa création : suffiront-ils à absorber les nouveaux usagers de la ZAC qu'induira une telle extension de la constructibilité. La question nous paraît devoir être posée en ces termes à EPAMARNE.

En effet, dans la négative, il s'ensuivrait la nécessité de créer de nouveaux équipements dans la zone et, par suite, de réserver des terrains à cet effet. Aucun foncier n'est plus disponible dans la ZAC du centre ville. Ces équipements publics induits devront être intégrés dans les ZAC voisines. Or, les dossiers de ces ZAC ne les prévoient pas.

Il apparaît nécessaire que soit entreprise une modification non seulement de la ZAC du centre ville, mais aussi des ZAC avoisinantes, préalablement à la mise en œuvre de l'adaptation du PLU aux nouvelles exigences de la ZAC, par effet de l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme.

Il résulte donc de ce qui précède que, dans le cas présent, il appartient à l'Etat de mettre en œuvre la procédure de modification de la ZAC du centre ville.

Les recettes perçues par l'aménageur de par la commercialisation de surfaces SHON en dépassement devraient être imputées au financement des équipements publics induits dans les autres ZAC.

La politique de villes nouvelles relève d'une stratégie de l'Etat et non de projets isolés émanant d'autorités locales. Au centre de cette stratégie se trouve actuellement le Groupe Central des Grandes Opérations d'Urbanisme et son Secrétariat général coordonne au niveau interministériel, relayé par les établissements publics d'aménagement, outils opérationnels de planification, d'aménagement et de commercialisation des terrains.

La CRC, dans le rapport précité du 13 juillet 2004, à la faveur du point 1. ***« L'impact des opérations d'aménagement sur la Commune »****, opère un rappel du rôle de l'Etat tel qu'il doit être en application de la législation en vigueur régissant les agglomérations nouvelles, OIN.*

« La commune connaît un rythme de développement bien plus rapide que celui de ses voisines. Sa population est passée de 1 545 habitants en 1990 à 14 000 en octobre 2003 (…) ». *Si la Chambre relève ainsi au point 1.1. « La part de responsabilité de la commune en matière d'aménagement », elle rappelle très opportunément que :*

« (…) la majeure partie du territoire de Bussy Saint-Georges est comprise dans le périmètre d'urbanisation d'une agglomération nouvelle, instituée par le décret du 4 avril 1985 et régie notamment par les articles L. 5311-2 et L. 5311-3 du Code général des collectivités territoriales. Les opérations conduites dans ce périmètre constituent des opérations d'intérêt national (OIN), au sens des articles L. 421-2-1 c et R. 490-5 du Code de l'urbanisme, sur lesquelles la commune ne dispose pas d'une compétence générale en matière d'aménagement.

L'Etat, représenté par le Secrétariat général aux grandes opérations d'urbanisme (SGGOU), propose à la commune un programme de développement de l'agglomération nouvelle formalisé par une convention pluriannuelle. Il peut lui verser une subvention exceptionnelle d'équilibre.

L'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (EPAMARNE) réalise directement dans l'agglomération nouvelle les interventions foncières et les zones d'aménagement concerté (ZAC). Il peut participer au financement des équipements publics en ZAC.

Le préfet de Seine-et-Marne signe la convention pluriannuelle de développement et approuve les documents des ZAC. Il vérifiera la cohérence entre le futur plan local d'urbanisme (PLU) de la commune et les obligations liées aux OIN et aux ZAC.

Pour autant, dans le périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle, la responsabilité de la commune en matière d'aménagement est loin d'être négligeable. Elle accepte de signer la convention pluriannuelle de développement proposée par le SGGOU. Elle donne un avis favorable sur le programme d'équipements publics dans les ZAC. Elle élabore et approuvera son PLU. Enfin, elle délivre les permis de construire au nom de l'Etat.

En validant tous ces documents, la commune assume une compétence partagée en matière d'aménagement, et donc une responsabilité partagée sur les conséquences financières de son rythme de développement ».

Le dernier paragraphe cité, particulièrement, ne reflète pas la réalité des rapports institutionnels et administratifs entre la collectivité territoriale et le SGGOU, d'une part, et avec le préfet d'autre part, traduisant la non application de certaines des prescriptions du statut d'OIN.

Dans la pratique, ***la signature de la convention triennale proposée à la ville conditionnant l'allocation de la subvention exceptionnelle d'équilibre[188], la commune n'a d'autre possibilité in fine que de prendre acte de ce document.***

S'agissant des ZAC dont le préfet a l'initiative, la Commune ne rend qu'un avis.

Sur la forme, il est à rappeler ici que la pratique n'obéit pas à l'esprit de la réglementation en vigueur régissant les rapports entre les acteurs de la ville nouvelle. En effet, la convention pluriannuelle de développement doit être ***élaborée****, comme énoncé à l'article 2 de l'arrêté du 26 juillet 1999 portant création du Groupe Central des Grandes Opérations d'Urbanisme, « (…) en concertation avec les collectivités locales pour les actions nécessaires à la réalisation des grandes opérations d'urbanisme auxquelles l'Etat apporte son soutien, notamment les agglomérations nouvelles ».*

Le SGGOU a en outre pour mission, en vertu de l'arrêté du 23 avril 1998 fixant ses attributions et ses missions, la conduite des relations avec les collectivités locales par l'impulsion du développement des relations contractuelles issues de la concertation entre l'Etat et les collectivités locales, d'en faire valider les orientations.

L'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges ne peut que constater l'absence de prise en compte de ses remarques et observations relatives au développement de son périmètre.

Il ne s'agit donc pas dans la pratique d'une « ***responsabilité partagée*** *». Il convient de lire à la lumière du bilan de la précédente convention pluriannuelle de développement 2002-2004 qui a vu la poursuite de la commercialisation de logements sans les implantations de surfaces d'activités nécessaires. Seuls 7 468 m^2 ont été réalisés au lieu des 15 000 m^2 prévus sur cette période.*

Les objectifs 2002-2004 n'ont pas été atteints. Bussy Saint-Georges a demandé des objectifs plus ambitieux dans la triennale 2005-2007, notamment par le rattrapage du retard accumulé sur la période (de trois ans) écoulée. Cette demande n'a pas été prise en considération dans les objectifs 2005-2007 alors que cette demande visait essentiellement à la poursuite d'une politique d'Etat. ***La compétence en matière d'implantation d'activités appartient à l'aménageur public.***

Ceci tempère d'autant l'appréciation de la CRC selon laquelle elle considère dans un point 1.2. que « La commune apprécie mal la compatibilité entre le rythme de son développement et l'équilibre des ses finances ».

---

188) Article 33 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

Elle apprécie tout aussi mal les déséquilibres engendrés par les fluctuations de la politique de l'Etat dans ses aides spécifiques.

Enfin, nous rappelons le décalage accentué en ville nouvelle entre l'engagement des dépenses d'investissement et la perception de nouvelles recettes fiscales par l'arrivée de nouveaux habitants. La commune ne peut disposer de ces nouvelles ressources qu'en année n + 3, voire n + 4. Il s'agit d'une logique économique et non comptable.

Sont ainsi refusés à la commune les moyens de remplir la poursuite de la mission qui lui a été confiée pour l'achèvement à l'horizon 2012, qui est cependant constamment réaffirmée (DATAR, SDRIF, DIACT).

Bussy Saint-Georges dénonce l'absence de réalisation effective des objectifs de la convention triennale, tout particulièrement en matière d'activités. Or, l'arrêté du 23 avril 1998 charge (également) le SGGOU du suivi de la politique d'implantation d'activités, sans lequel la contractualisation – convention triennale – cesse d'être l'instrument premier de la politique de développement conduite par l'Etat dans les villes nouvelles. Ces insuffisances ont des répercussions directes sur les prévisions et la réalisation budgétaires, et notamment sur l'application du plan triennal.

Les engagements en matière de bureaux et d'activités qu'EPAMARNE avait pris dans le cadre de la convention triennale 2005-2007 n'ont pas été respectés. Ainsi, dans la zone d'aménagement concerté Léonard de Vinci, il était prévu la commercialisation de 5 hectares d'activités : 2,2 hectares seulement ont été vendus. Plus grave encore, 9 000 m^2 de bureaux devaient voir le jour dans la zone d'aménagement concerté du Centre ville : 3 600 ont trouvé preneur.

11 000 m^2 figuraient dans les projets en 2007 près du RER, et 5 000 m^2 derrière la CPAM. Rien n'est repris dans les budgets actuels. EPAMARNE a raté l'engagement de 18 000 m^2, chiffre obtenu en déduisant l'opération commerciale d'entrée de ville (plus importante qu'imaginée : 38 000 m^2 avec les réserves) des promesses formulées en 2005.

Nous insistons sur le fait que notre commune ne peut absolument pas répondre aux enjeux du développement de l'Est parisien, ni faire face à terme aux dépenses induites par un tel afflux de population, si EPAMARNE ne crée pas les zones d'activité attendues.

Or, le projet de budget 2007 d'EPAMARNE présenté lors du Conseil d'administration du 13 décembre 2006 laisse apparaître que les piètres objectifs d'activités assignés par la triennale en cours ne seront pas atteints, remettant ainsi en cause des recettes vitales pour les exercices futurs de la Commune.

Dans le même temps, le Directeur général oblige la ville à tenir ses engagements, notamment en matière de protocoles d'accord (Cf. infra page 542).

B. La réduction récente des objectifs

Sur cet aspect fondamental d'un meilleur équilibre habitat/emplois, la Chambre souligne qu'elle aurait voulu voir s'infléchir le niveau de commercialisation de logements.

Cette position de la CRC (également communiquée au SGGOU et à Monsieur le Préfet) ignore la variable « activités », insuffisamment développées, et l'objectif 2012.

Soit l'objectif est oublié, soit le manque d'activités fragilise l'équilibre financier. Dès fin 2004 lors des discussions relatives à la convention triennale 2005-2007, la Commune alertait les autorités de tutelle sur le retard dans la réalisation des objectifs de développement des zones d'activités de la Commune. Les objectifs de la convention triennale actuelle ne sont pas de nature à opérer un rattrapage et ne sont une nouvelle fois pas en voie d'être atteints.

En tout état de cause, la poursuite de l'OIN est compromise alors que l'Etat assigne aux responsables de l'OIN son achèvement en 2012.

Il est surprenant que l'Etat au travers du SGGOU ait entendu imposer une inflexion brutale des objectifs de développement de l'agglomération unique de Bussy Saint-Georges au moment où il crée trois nouvelles OIN « Seine Amont », « Massy-Palaiseau-Yvelines », « Seine Aval » décidées en Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires le 6 mars 2006, incluant clairement Bussy Saint-Georges et son achèvement en 2012[189].

Une réduction du nombre de logements programmés à Bussy Saint-Georges intervient au moment où l'Etat lance par ailleurs trois nouvelles villes nouvelles, et le plan Borloo en faveur du logement. Les aides aux villes nouvelles sont réduites alors que l'on confirme leur achèvement sous ce statut. Ces opérations nouvelles privilégient une stratégie de développement et d'aménagement alors que l'on ralentit l'achèvement d'une opération engagée il y a vingt ans.

Bussy Saint-Georges OIN « en difficulté financière » ne semble pourtant pas dissuader l'Etat de recourir à nouveau au régime spécifique d'OIN pour la conduite de sa politique d'aménagement du territoire. A une politique nationale doivent correspondre des outils spécifiques. Si le principe en est énoncé dans notre droit, son application n'a été que partielle : pleine et entière, permanente sur les objectifs, mais défaillante sur les moyens.

189) Eléments juridiques, documents annexes.

II - UNE SITUATION FINANCIERE DEGRADEE COUPLEE A DES BUDGETS ET DES COMPTES INSINCERES

A - La situation financière

La Cour remarque également que la « pression fiscale de la commune est sensiblement supérieure à celle des communes de taille comparable. Or, la commune de Bussy Saint-Georges, devant le refus des services fiscaux de corriger les valeurs locales de différents locaux commerciaux au titre de la taxe foncière a été contrainte de porter le dossier devant le Tribunal administratif de Melun. On peut comprendre aisément qu'à valeur locative sous évaluée, la pression fiscale ressentie est plus importante que sur la base d'une juste valeur locative.

La Cour remarque également l'accroissement des dépenses de fonctionnement sur la période 2000 à 2005 et souligne une augmentation des frais d'honoraires d'avocats.

Nous devons de souligner que cet accroissement s'explique par la plus grande technicité dont il a fallu faire preuve dans les nombreux dossiers face auxquels les services de la ville ne pouvaient faire face. La Cour insiste également sur l'accroissement des dépenses liées à l'exécution des contrats de service et il est important de souligner l'accroissement de la qualité du service, le meilleur encadrement des activités et la continuité dans le service.

Enfin, la Cour souligne l'accroissement des frais de fonctionnement de la commune : 6 % d'augmentation entre 2004 et 2005. Mais le Ministère des finances n'indique-t-il pas dans son rapport sur les finances des collectivités locales en 2005 (disponible sur l'adresse suivante (http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/telecharger/premierestendancesnovembre2005.pdf) faisait état des évolutions des dépenses des collectivités territoriales et remarquait que les charges de fonctionnement augmentaient globalement en 2005 par rapport à 2004 de 4 %.

Mettre cette augmentation de 4 % pour l'ensemble des collectivités locales en parallèle au plus 6 % de la commune de Bussy Saint-Georges, ville nouvelle, permet de relativiser les propos de la Cour.

De 2000 à 2005, les recettes de fonctionnement ont progressé de 56,73 % et les dépenses de fonctionnement de 55,09 %. Il n'y a donc pas eu d'effet de ciseau sur cette période. Au contraire, l'épargne brute a arithmétiquement progressé. Elle est passée de 2 806 000 € en 2000 à 4 902 000 € en 2004 et 4 648 000 € en 2005. L'épargne de gestion, qui sert à couvrir l'annuité de la dette, a progressé de 4 832 000 € en 2000 à 6 538 000 € en 2005.

L'épargne nette ne peut être analysée séparément des différés d'amortissement. En effet, ces avances de la Région et de l'Etat ont pour objet d'aider la commune à rembourser le capital de la dette. Lorsque l'on consolide l'épargne de gestion et les recettes des différés d'amortissement sur la période, l'épargne nette de la commune, après paiement de l'annuité, est de 2 107 000 € en 2005.

Il est regrettable de constater que la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France exige que les différés d'amortissement soient pris en compte dans le calcul de l'encours de la dette communale, mais se refuse à les prendre en compte lorsqu'ils participent à l'autofinancement de la commune.

Le fonds de roulement de la commune à fin 2005 se situe à 39 jours de trésorerie, bien au-delà de la moyenne des communes comparables.

Selon les statistiques de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'intérieur, en 2004, ***dans les communes comparables, l'épargne brute représente 14 % des recettes de fonctionnement. A Bussy Saint-Georges, elle représente 17,75 % des recettes de fonctionnement. Les dépenses de personnel représentent 56,4 % des dépenses de fonctionnement dans les communes comparables. Elles représentent 43,96 % des dépenses de fonctionnement en 2004 à Bussy Saint Georges.***

L'encours de la dette au 31/12/2005 se décompose ainsi :

- *dette bancaire : 49 026 000 €*
- *différés d'amortissement de l'Etat : 21 267 000 €*
- *différés d'amortissement de la Région : 7 870 000 €*
- *soit un encours total 78 163 000 €*

Nous ne comprenons pas le chiffre de 71 600 000 € avancé par la Cour des comptes. Elle note qu'il ne faudrait pas moins de 27 ans pour rembourser entièrement l'encours de la dette au regard de l'épargne brute actuelle de la commune. Nous ne comprenons pas plus ce chiffre. Si l'encours est de 71 600 000 € tel que le prétend la Cour, au regard de l'épargne brute moyenne de 2003/2005, référence adoptée par la Cour, il faut 15 ans pour rembourser la totalité de l'encours et non pas 27. *Si l'encours est de 78 163 000 €, il faut 16 ans pour le rembourser. Une durée de 27 ans implique un remboursement de 124 millions €. Cette somme est supérieure à la totalité de l'encours additionné de la totalité des frais financiers.*

Selon la Chambre Régionale des Comptes, la capacité d'autofinancement aurait été en moyenne annuelle de 2003 à 2005 inférieure à 2 700 000 €. Si l'on prend en compte l'épargne de gestion, qui sert à couvrir le remboursement de la dette annuelle, celle-ci se monte en moyenne à 5 509 000 € sur la période.

De plus, il est pertinent de prendre en compte, non pas la moyenne de l'épargne de gestion des trois derniers exercices, mais l'épargne de gestion qui apparaît au compte administratif 2005 car celle-ci reflète plus fidèlement la capacité d'autofinancement actuelle de la commune. ***Dans la mesure où l'encours de la dette se monte à 78 163 000 € et que l'épargne de gestion au compte administratif 2005 est de 6 538 000 €, il faut aujourd'hui à la commune 12 ans pour rembourser la totalité de sa dette.*** *Selon la Cour, le remboursement d'une dette communale doit se situer en pratique entre 10 et 15 ans. Cela nous situe parfaitement dans la moyenne.*

En vingt ans, les coûts supportés directement, en dépit de son statut spécifique, par Bussy Saint-Georges pour la réalisation d'équipements publics (y compris certaines infrastructures primaires) représentent plus de 65 % de la totalité des coûts d'aménagement de l'OIN Bussy Saint-Georges.

Une analyse comptable des coûts des équipements prévus au dossier de réalisation des ZAC fait ressortir une somme totale de 78 757 235,60 € avec débours à la charge de la Commune de 51 835 383,19 €, tels que Bussy Saint-Georges a pu les chiffrer (Cf. remarque méthodologique supra, page 525), ***coûts qu'aurait dû supporter l'aménageur en OIN et correspondant pour la plus grande part à l'endettement reproché à la ville.***

Par ailleurs, la commune a supporté sur son budget le coût des investissements en équipements publics non obligatoires mais indispensables à la vie de la collectivité, bassins, crèches, gymnases… La ville a financé à hauteur de plus de 50 M€ des équipements publics obligatoires, y compris le collège J.Y. Cousteau. Sur ce point, le rapport « Les finances des cinq villes nouvelles » rappelle que « le concept de villes nouvelles induit évidemment l'idée d'un grand effort d'équipement pour accueillir les nouvelles populations. (…) Dans le partage des tâches dans lequel l'Etat se charge des équipements d'infrastructure, les SAN doivent financer les équipements de superstructure d'accompagnement. Non seulement ils sont nécessaires pour assurer une vie urbaine normale, mais ils doivent être de « qualité et exemplaires », ce qui va entraîner des surcoûts [190]».

Rappelons ici que de 2000 à 2005, la population de Bussy Saint-Georges est passée de 10 251 à 16 537 habitants, soit une progression de 61 %. Face à cette augmentation exponentielle de population, nos dépenses de fonctionnement n'ont augmenté que de 55 %. Nos recettes de fonctionnement ont augmenté dans la même proportion. Mais, nos bases fiscales ont connu une progression très différenciée. La base de la taxe d'habitation a progressé de 140 % entre 2000 et 2006, celle du foncier bâti de 95 %, celle de la taxe professionnelle (en incluant les compensations) de 31 %. Ces chiffres montrent clairement que la base de taxe professionnelle n'a pas suivi l'augmentation de la population.

---

190) *1973-2000, Programme d'histoire des villes nouvelles, 28 septembre 2005, P.57.*

La Cour des comptes sait qu'un budget communal est équilibré par deux recettes qui ne proviennent pas directement de ses habitants : la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat et la taxe professionnelle. ***À partir du moment où ces recettes ne suivent pas la progression de population, les finances communales sont menacées****. Bussy Saint-Georges n'a pu faire face à cette situation qu'en relevant ses taux d'imposition sur la taxe d'habitation et le foncier bâti.*

Seule une renégociation des dossiers de réalisation de ZAC intégrant dans les bilans de ZAC une requalification des participations au financement des équipements publics constituera une réponse de fond au financement structurellement insuffisant des équipements publics en ZAC.

Des bilans de ZAC efficients permettront une <u>péréquation</u> des ZAC entre elles, facilitant le financement des équipements publics nécessaires aux besoins des futurs habitants ou usagers des ZAC concernées.

Ce défaut de financement des équipements publics par l'équilibre financier des ZAC, maintes fois dénoncé par la ville, est à l'origine de la mise en place par EPAMARNE, par voie contractuelle, de dispositifs alternatifs de financement des équipements publics en ZAC. Ces dispositifs de financement se sont avérés inopérants. Il s'est agit des cessions à l'euro symbolique et des participations pour la réalisation de Locaux Collectifs Résidentiels (LCR), ne contribuant que faiblement au financement des équipements publics normalement supportés par l'équilibre financier des ZAC, qui se sont révélées complexes dans leur application.

Ces procédés qui devaient abonder le financement des équipements publics en investissement se sont avérés globalement coûteux. L'application des conventions se rattachant aux cessions (cahiers des charges de cessions) pèse sur les comptes. Les cessions à l'euro symbolique réclament un effort financier supplémentaire de la commune. Les sommes attribuées aux LCR ne peuvent abonder au financement des équipements publics obligatoires.

La CRC a dénoncé le recours à ces procédés et recommande dans ce même rapport du 13 juillet 2004 la fin de ces montages. Ceux-ci sont en voie d'extinction.

Les sommes prévues par EPAMARNE (Document DISE/EAS/LC du 24 mars 2003, EPAMARNE) que la commune était en droit d'intégrer dans ses budgets primitifs sont-ils toujours sur compte de tiers ou en passe d'être reversées aux contributeurs ?

La réalisation des ZAC depuis 1985, créées par le préfet et conduites par EPAMARNE sans stricte application des normes d'OIN, fait ainsi apparaître un important déficit de financement par l'établissement public résultant de la non application du régime de financement des équipements publics en ZAC prévu par la loi et a gêné l'analyse des comptes.

L'ensemble de ces dysfonctionnements correspond en réalité à l'application déficiente du statut de Bussy Saint-Georges, OIN, qui demeure le sien en droit jusqu'en 2012 ainsi que le gouvernement l'a régulièrement confirmé, et comme la CRC en prend acte dans son rapport d'observations provisoires sur la gestion portant sur les exercices 2002-2005.

La non application du régime spécifique d'OIN depuis l'origine de l'agglomération nouvelle commande de réinscrire l'achèvement, à l'horizon de 2012, de Bussy Saint-Georges dans le cadre originaire de la législation des villes nouvelles. Le rapport « Les finances des cinq villes nouvelles » du 28 septembre 2005 élaboré dans le cadre du Programme d'histoire des villes nouvelles prend en compte « les outils financiers spécifiques aux villes nouvelles ».

Durant la période notamment 1998-2001 (période sur laquelle portent les premières observations), la lente dérive du régime d'OIN constatée par le rapport d'observations définitives a conduit l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges à un certain déséquilibre de ses finances qui, par ailleurs, a pu être observé dans toutes les opérations de villes nouvelles et à un degré beaucoup plus important (Evry, SAN du Val Maubuée, dans ce dernier cas, l'endettement par habitant se montant en 2005 à 4 800 € – hors endettement des communes membres que le SAN aurait dû supporter –, contre 2 986 €[191] à Bussy Saint-Georges[192], sur la base de notre Compte administratif 2005).

La CRC a ainsi rappelé la situation financière difficile du SAN du Val Maubuée dans son rapport d'observations définitives sur la gestion des exercices 1995 à 1999[193] constatant « (…) de très fortes tensions qui ont nécessité à plusieurs reprises au cours de la période [sous revue], la mise en place de mesures spécifiques, la plupart coûteuses, pour préserver l'apparence de l'équilibre budgétaire ».

L'opération de Bussy Saint-Georges n'a pas été conduite selon la législation sous l'autorité du Préfet et d'EPAMARNE, *bras séculier de l'Etat, dans la structure des ZAC, conformément au Code de l'urbanisme et avec des subventions à hauteur des ambitions nationales assignées à une ville qui tend vers 25 000 habitants.*

L'application de ces dispositifs renforcerait d'autant la politique de relance de l'habitat.

---

191) Le total de différés d'amortissement n'étant pas inclus dans ce calcul.
192) Sur la base du nombre d'habitants « population fictive » non comprise.
193) Rapport d'observations définitives de la CRC sur la gestion du SAN Val Maubuée, exercices 1995 à 1999, 17 septembre 2003, page 5.

La norme comptable M14, si elle s'applique en matière de gestion interne, n'est pas compatible avec l'analyse des équilibres financiers d'une ville nouvelle passant en vingt ans de 500 à 21 000 habitants, tel que le font remarquer les auteurs du rapport final du ministère de l'Equipement « Les finances des cinq villes nouvelles » de septembre 2005. Une analyse comptable spécifique complémentaire semble nécessaire.

Ainsi, le contrôle budgétaire effectué sur l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges est révélateur de certaines ambiguïtés résultant de la situation ci-dessus décrite.

*L'application stricte de la norme M14 est tout à fait compatible avec la notion de gestion interne de la ville. Mais comment adopter cette analyse et l'appliquer aux tensions financières inévitables d'une ville qui connaît une croissance fulgurante (Instruction DGCL découlant de la réforme des documents budgétaires appliquée à compter de l'exercice 2006, page 11, « **(…) une adaptation aux contraintes de gestion** »).*

La CRC comme de nombreux responsables soulignent bien l'aspect dérogatoire de la gestion d'une OIN.

Certes, l'État contribue au financement de certaines opérations par « des concours substantiels » qui, dans le temps, se sont minimisés. Nous faisons ici observer que le statut de ville nouvelle, assorti à l'origine de trois dotations spécifiques de l'Etat, a été révisé en 1999 avec la disparition de la « dotation ville nouvelle », comme l'a souligné le rapport POMMELET d'octobre 2003 (page 83).

Le montant de la dotation d'équilibre n'a ainsi cessé de décroître d'exercice en exercice pour être ramené, pour 2006, à 1,4 M€, alors que les objectifs de développement assignés à l'agglomération nouvelle demeuraient élevés. ***Ainsi, au fil des exercices, l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges s'est retrouvée dans la situation d'une ville nouvelle aux objectifs fixés par l'Etat, dotée de moyens d'une collectivité territoriale de droit commun.***

Elle assume seule, aujourd'hui, une bonne partie des risques financiers liés à son développement d'OIN du fait de la réduction des aides directes et indirectes de l'Etat.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a favorisé les structures intercommunales, notamment par des aides financières au regroupement de communes. Ce mouvement a entraîné un transfert vers les intercommunalités des fonds précédemment alloués aux villes nouvelles, auxquels l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges ne peut statutairement prétendre. Cependant, elle est parallèlement confirmée comme OIN jusqu'en 2012 alors que les crédits sont majoritairement affectés aux incitations à l'intercommunalité, intercommunalités dont les déficits importants ont été récemment soulignés par le Sénat.

Nous craignons que le même effet de substitution joue en défaveur de l'OIN par la priorité accordée par le gouvernement aux mécanismes du plan Borloo « Pacte National de Relance du Logement », alors même que les villes nouvelles restent à achever et que trois nouvelles sont créées. L'Etat, dans ce cadre, dit réfléchir, « en collaboration avec les élus locaux, aux moyens de mieux prendre en compte l'effort de construction dans la détermination des recettes des communes. »[194]*. La situation difficile des finances publiques semble conduire les crédits de financement des villes nouvelles à être alloués à ces nouveaux programmes, en plus de la Taxe Locale d'Equipement (TLE), outil réactivé par les mesures Borloo au moyen d'une revalorisation des bases imposables « afin d'aider les communes à faire face à la charge financière liée à l'accueil de nouveaux habitants, notamment au plan des équipements publics ».*

Or, nous rappelons que l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges ne bénéficie pas de la TLE*[195]*. Bussy Saint-Georges, OIN, perd ainsi sur tous les plans.

Quel sera alors le choix du financement des trois villes nouvelles créées en mars 2006 ?

L'exemple de Bussy Saint-Georges est susceptible de ne pas enthousiasmer les élus locaux concernés.

La Chambre Régionale des Comptes, la Préfecture et le Trésor public n'ont pas alerté la Commune sur ces questions. Vous noterez que le rapport de la CRC porte sur les seuls exercices 1998-2001, suivi d'un rapport portant sur les années 2002-2005. Nos services ne possèdent pas d'archives sur des rapports 1989-1998 qui nous sembleraient intéressants à analyser et qu'il serait logique de publier afin d'opérer un véritable audit de Bussy Saint-Georges.

L'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges approuve les observations successives de la Chambre concernant une mauvaise utilisation du régime des ZAC.

Dans son rapport d'observations définitives du 13 juillet 2004, la Chambre a recommandé qu'il soit mis fin aux régimes dérogatoires de financement des équipements publics, LCR et cessions à l'euro symbolique/pieds d'immeuble. Pourtant, la tutelle comme la CRC ont laissé fonctionner ce système.

---

194) Livret du ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement « Logement : le gouvernement s'engage. », page 10 « Accélérer la construction. », 2005.

195) A l'exception des bassins de rétention.

Sur ce point, la Commune a réitéré le 17 août 2005 sa demande à Monsieur le Préfet en faveur d'une refonte du financement des équipements publics en ZAC. Les bilans de ZAC doivent, en application des articles L. 311-4 et R. 311-7 du Code de l'urbanisme, prévoir le financement des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone.

Sur l'absence de financement des équipements publics, les difficultés budgétaires relevées sont à rechercher dans le défaut de financement par l'équilibre financier des ZAC des équipements publics « pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone[196] ».

Ainsi la ville a-t-elle dû financer une grande partie des superstructures les plus coûteuses comme les groupes scolaires, et même un collège, alors que l'Etat au travers du préfet, personne publique « à l'initiative de la zone », et son démembrement, l'aménageur public EPAMARNE, ne finançaient que certaines infrastructures primaires.

Contrairement à ce qui a été depuis 1985, le financement des équipements publics doit être mis à la charge de la personne publique à l'initiative de la ZAC (le préfet) et de l'aménageur. Dans le cas de Bussy Saint-Georges, la ville n'a jamais été la personne publique à l'initiative des ZAC et n'a ainsi pas à supporter le financement des équipements publics générés par la réalisation des ZAC ou par une augmentation imprévue des mètres carrés SHON en centre ville.

Les dossiers de réalisation des ZAC doivent prévoir dans leur bilan le financement des équipements publics, notamment grâce aux recettes de commercialisation des charges foncières, comme l'a préconisé la CRC au moyen de l'intégration par EPAMARNE « (…) du coût de réalisation d'un programme d'équipements propres dans le prix de vente des terrains (…) », tel que l'a proposé EPAMARNE pour le neuvième groupe scolaire.

En effet, les cinq ZAC définies par EPAMARNE depuis 1984 auraient dû afficher un budget prévisionnel permettant d'ériger au minimum les équipements publics obligatoires (groupes scolaires, crèches, gymnases). Tel n'a pas été le cas.

La ville s'inscrit dans une démarche de refonte globale de ses relations avec EPAMARNE sur la question du financement de l'aménagement de l'agglomération nouvelle en général, et du financement des équipements publics des ZAC à l'initiative de l'Etat en particulier.

Il convient de revenir à des montages opérationnels de ZAC pertinents qui redonnent la responsabilité de l'aménagement et de son financement à l'opérateur d'intérêt national créé par l'Etat, EPAMARNE.

---

196) Articles L. 311-4 et R. 311-7 du Code de l'urbanisme.

Dans quelle mesure EPAMARNE pouvait-il déroger au régime réglementaire du financement des équipements publics par les ZAC au moyen de dispositifs contractuels – cessions à l'euro symbolique et LCR – qui n'ont pas contribué au financement de ces équipements ? Il convient cependant de rappeler que ce mécanisme a été accepté par la tutelle en son temps. La CRC a émis de grandes réserves sur ces mécanismes et a préconisé qu'il y soit mis fin.

Cette recommandation ne semble pas avoir été prise en compte par EPAMARNE si l'on en juge par le projet de délibération d'EPAFRANCE pour l'instauration d'une participation aux locaux associatifs sur le secteur 4, proposé en septembre 2006.

Les cessions font l'objet de protocoles d'accord sur proposition d'EPAMARNE (Protocole d'accord entre EPAMARNE et la Commune de Bussy Saint-Georges relatif aux cessions (Lots J1, K5, N3, et CA11a) et promesse de cession (Lot CA19a) à l'euro symbolique approuvé le 8 mars 2006 et signé le 13 mars 2006).

Ce protocole prévoit le versement par EPAMARNE d'une participation financière au groupe scolaire n° 9 de la ZAC des Cent Arpents. Celle-ci n'a été concédée par l'établissement public qu'en contre partie de la renonciation par la ville à sa promesse de vente sur le lot CA19a.

Or, l'OIN Bussy Saint-Georges a défendu cette participation fondée sur le régime de financement des équipements publics en ZAC. Bussy Saint-Georges insiste sur le fait que celle-ci est de droit et ne doit être assujettie à aucune condition[197].

Cette voie est préconisée par la CRC dans son rapport d'observations définitives du 13 juillet 2004[198].

Cette intégration d'équipements publics en pied d'immeuble apparaît comme une spécificité à l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges. Contrairement à ce que l'on peut lire, la ville ne se félicite en rien de ce dispositif qui signifie le défaut de financement des équipements publics par les ZAC, et peut lui coûter en fin d'opération entre 1 et 2 millions d'euros pour l'ensemble des ces opérations et entre 2 et 3 millions aux collectivités et organismes financeurs, DRAC, Région, Conseil général, CAF…, tel qu'il ressort du tableau ci-dessous :

---

197) Encore que cette participation financière devrait avoir un caractère obligatoire au nom du principe de la participation des ZAC au financement des équipements publics, et non conditionnée comme le prévoit le protocole d'accord entre l'EPAMARNE et la Commune de Bussy Saint-Georges relatif aux cessions (Lots J1, K5, N3 et CA11a) et promesse de cession (Lot CA19a) à l'euro symbolique).

198) « EPAMARNE intégrerait le coût de réalisation d'un programme d'équipements propres dans le prix de vente des terrains, réaliserait ces équipements puis les restituerait à la commune en fin d'opération. », page 5.

Tableau retraçant ces équipements et ressources perçues et faisant ressortir un besoin supplémentaire de financement des ces structures.

Opération	***Coût total prévisionnel €***	***Vente au promoteur €***	***Subventions prévisionnelles €***	***Charges supplémentaires €***
Lot J1	*2 300 000,00*	*899 449,20*	*600 000,00*	*800 550,80*
Lot J2	*2 497 600,00*	*1 145 501,91*	*1 120 000,00*	*232 098,09*
Lot K2	*2 700 000,00*	*1 486 530,19*	*600 000,00*	*613 469,90*
Lot K5	*2 200 000,00*	*838 469,59*	*600 000,00*	*762 000,00*
Lot N3	*1 900 000,00*	*2 470 000,00*	*480 000,00*	*- 1 050 000,00*
Lot CA11a	*1 900 000,00*	*1 028 160,00*	*480 000,00*	*391 840*
TOTAL	***13 466 607,74***	***7 868 110,89***	***2 620 000,00***	***1 700 000***

Comme mis en lumière dans un rapport du ministère de l'Equipement « Les villes nouvelles dans le système métropolitain francilien » (août 2003), « ***les villes nouvelles sont aujourd'hui dans une situation paradoxale, perdant leur statut d'exception au moment où elles auraient besoin à nouveau d'un soutien particulier (…)*** *».*

La ville insiste sur la très nette corrélation entre la dégradation de sa situation financière et le défaut de financement par l'aménageur des équipements publics en ZAC et, pour une moindre mesure, la diminution des dotations d'équilibre qui marquent le lent mais réel désengagement de l'État vis-à-vis des villes nouvelles, tout en créant trois nouvelles villes nouvelles.

B - Les budgets et les comptes

La Cour met le point sur la sincérité de l'état de la dette de la commune : faut-il rappeler que le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du trésorier ont été votés en respectant les textes règlementaires et qu'aucune différence n'est apparue en les deux documents.

Ainsi que cela a déjà été souligné lors du contrôle de gestion pour la période 2002-2005, le compte du trésorier 2004 indiquait comme le compte administratif 2004 une imputation de la recette liée aux différés d'amortissement en section de fonctionnement.

La commune de Bussy Saint-Georges a effectivement inscrit en section de fonctionnement les recettes liées aux différés d'amortissement jusqu'à la fin de l'exercice 2004. Mais dans le respect des règles comptables dictées par les textes législatifs et réglementaires, c'est validé par le Trésorier que l'ensemble de ces recettes a été inscrit dans cette section. C'est ainsi que les comptes administratifs du Maire sur la période considérée ont été votés en parfait accord avec le compte de gestion du Trésorier. Pour preuve, le compte de gestion 2004 retrace le solde de l'article 74718 Dotations et participations – Autres organismes – pour un total de 1 655 184,57 € ; le compte administratif 2004 reprend ce même montant.

Lorsque les services de la mairie ont reçu cette information de la nécessité d'inscription des ces recettes en section d'investissement, cela correspondait parfaitement aux objectifs de gestion de la comptabilité et pourtant, il fut impossible d'obtenir une réponse à nos questions.

Par ailleurs, il est constaté par la Chambre Régionale des Comptes en son rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune pour la période 2002-2005 en note de bas de page de la page 2/12 :

> *« Compte tenu de la complexité du dispositif mis en œuvre, notamment sur le plan budgétaire, il n'est pas certain que le montant des avances de 23 M€ représente le montant des avances que la commune doit effectivement rembourser » ;*

Le montant de la dette à réintégrer au Budget de la Ville sera-t-il sincère ou faudra-t-il le modifier suite aux recherches effectuées par les services de l'Etat ?

La ville de Bussy Saint-Georges est prête à intégrer les montants de différés d'amortissement tels qu'ils ressortiront des travaux de recherche.

Concernant l'information sur l'état de la dette faite aux conseillers municipaux, ce n'est qu'en toute fin d'année 2005 que la question du régime des différés d'amortissement et leur inscription budgétaire a été solutionnée. Si les documents budgétaires 2005 ne reprennent pas en totalité les différés d'amortissement Etat et Région, l'information a été donnée en 2006 par l'intégration des tableaux récapitulatifs des différés d'amortissement de l'Etat et de la Région.

Par la suite, la Cour insiste sur la gestion de l'engagement comptable, les règles comptables et les règles d'engagement de la dépense qui sont aujourd'hui suivies au plus juste, les crédits sont redéployés au fur et à mesure des demandes des services et aucun dépassement n'est autorisé conformément aux textes règlementaires.

Enfin, la Cour donne l'exemple d'une prestation pour laquelle le service fait n'avait pas été validé. La mairie souhaite préciser qu'il ressort des articles L. 2122-18 à L. 2122-21 du Code Général des Collectivités Territoriales et de la jurisprudence administrative que le maire est le chef de l'administration communale et l'ordonnateur principal de la mairie. Il peut déléguer certaines de ses attributions à ses collègues élus et à des fonctionnaires d'autorité. Nonobstant l'attribution de ces délégations, le maire conserve le pouvoir d'engager, attester du service fait, liquider les sommes engagées. En attestant du service fait, le maire engage sa signature et n'a pas à se justifier devant son administration communale. Par ailleurs, le maire doit tenir une comptabilité d'engagement ; l'organisation des circuits d'engagement relève de sa compétence et du principe de libre administration de la mairie.

A ce jour, la procédure d'engagement des dépenses a été modifiée et améliorée. De nombreux marchés ont été lancés afin de satisfaire aux besoins actuels et futurs de la commune par la mise en œuvre des procédures définies par le Code des Marchés Publics.

Nous nous inscrivons en faux contre l'affirmation selon laquelle les budgets et comptes communaux seraient ***insincères.***

Il sera préalablement objecté que l'OIN a démarré sous l'instruction interministérielle M11. La comptabilité est une technique en évolution. Ce qui était admis comme normal et sain d'un point de vue comptable en M11/M12, ne l'est plus à l'aune de la comptabilité M14 instituée en 1997. Les comptes en M12 sont sincères mais ne respectent pas deux principes de comptabilité exprimant la « fidélité » des comptes et qui sont à la base de la M14 :

- *l'existence d'une dotation aux amortissements, garante du maintien du niveau d'équipement ;*
- *le rattachement des charges et des produits à l'exercice qui tempère l'existence d'une dette occulte (factures reçues et non mandatées).*

Aujourd'hui, les comptes M12 seraient considérés comme ne représentant pas la situation réelle de la collectivité et seraient déférés aux chambres régionales des comptes.

« Dans un certain sens, la M12 a représenté une chance pour les villes nouvelles », tel qu'observé en page 20 du rapport « Les finances des cinq villes nouvelles » précité. Il était déjà tellement difficile de financer les équipements, qu'en aurait-il été s'il avait fallu financer l'équipement et une dotation pour prévoir son amortissement (même si les bâtiments ne sont pas obligatoirement amortissables) ?

Les SAN manquèrent en terme de gestion d'une comptabilité sincère et fidèle, « mais les centaines de milliers de logements construits plaident pour la réalité et l'efficacité de leur action », poursuit le rapport précité.

La Chambre Régionale des Comptes a reconnu le caractère sincère et réel de l'ensemble des inscriptions budgétaires de la décision modificative du 7 octobre 2005, à l'exception de deux d'entre elles : les dotations aux provisions et les classes provisoires Louis Braille (réalisées par EPAMARNE sous mandat de maîtrise d'ouvrage dans les conditions que l'on sait).

S'agissant du budget primitif 2006, le préfet de Seine-et-Marne avait une nouvelle fois jugé utile de faire usage de l'article L. 1612-5 du Code Général des Collectivités Territoriales sur la base duquel il saisissait la CRC en demande de vérification du caractère réel et sincère de l'équilibre du budget primitif.

Le Code des juridictions financières[199] contient en commentaires que la notion d'« équilibre budgétaire » telle qu'entendue dans cette procédure n'est pas facile à cerner. De ce fait, nombre de saisines sont rejetées.

Pour la mise en œuvre de la procédure de l'article L. 1612-5 du CGCT, « (…) certaines chambres régionales sont tentées de considérer qu'en dehors des recettes d'emprunts (hors renégociation), les autres ressources ont le caractère de ressources propres. (…) Certaines chambres régionales considèrent, suivant des instructions ministérielles concernant la M14, qu'il ne faut prendre en compte que :

- *les ressources propres d'origine interne : dotations aux amortissements et aux provisions (hors reprises), virement de la section de fonctionnement, cessions d'immobilisations, résultat de fonctionnement affecté en réserves ;*
- *certaines ressources propres d'origine externe : dotations en espèces (compte 1021, FCTVA, la taxe d'urbanisme non affecté, dons et legs non grevés de charges), subventions d'investissement globales (compte 138).*

La notion de ressources propres n'est donc pas parfaitement définie… ».

La notion de sincérité des évaluations n'est pas juridiquement facile à cerner puisqu'un budget est, par nature, un acte prévisionnel et que les chiffres qui y sont indiqués ne peuvent, sauf dans certains cas (impôts locaux…), être exacts à l'euro près.

Le préfet quant à lui ne doit saisir la chambre que dans le cas où deux conditions sont remplies : d'une part que l'insincérité représente un montant relativement important, d'autre part que cette insincérité affecte réellement l'équilibre réel du budget.

La ville, dans sa réponse à l'avis provisoire, a pu démontrer que l'autofinancement de la commune était excédentaire[200]. Les chiffres retenus étaient calculés en appliquant à son maximum le principe de prudence.

A défaut de disposer du mode de calcul des services préfectoraux, il est possible que ces derniers aient fondé leur raisonnement de la façon suivante :

- *déduction de la provision de l'autofinancement, ce qui est conforme au droit ;*
- *non prise en compte des différés d'amortissement ;*
- *non prise en compte des affectations de résultats et excédents reportés.*

---

199) Editions du Moniteur, mise à jour au 15 avril 2001.

200) 5,42 M€. Dans l'hypothèse même, où par extraordinaire et on ne sait sur quel fondement juridique, les différés d'amortissement n'étaient pas pris en compte, l'autofinancement se montait encore à 4,05 M€, ce qui suffisait à couvrir le capital de la dette.

Ces deux derniers points ne sont pas conformes aux dispositions du CGCT et de l'instruction comptable M14.

La Commune était tenue de proposer des modifications budgétaires afin de recouvrer ses pouvoirs budgétaires.

En réponse à l'avis du 12 juin 2006 de la Chambre Régionale des Comptes, nous avons fait valoir que notre budget était en équilibre réel au regard des règles posées par le Code Général des Collectivités Territoriales et par l'instruction comptable M 14.

Il ressortait de nos calculs que l'autofinancement de la commune se montait à 6 240 866,28 €.

Dans l'hypothèse même où les différés d'amortissement n'étaient pas pris en compte, l'autofinancement de la commune se montait encore à 4 876 866,28 €, ce qui suffisait à couvrir le capital de la dette d'un montant de 3 997 306 €.

Nous attendions de la Chambre qu'elle procède à un nouveau calcul de l'autofinancement de la commune ***afin de corriger les erreurs manifestes de calcul qui avaient servi de base à sa saisine*** *et qu'elle conclut, ainsi que nous l'avions exposé, à l'équilibre réel de notre budget.* ***Nous avons obtenu satisfaction.***

Nous n'avons pas eu communication du courrier par lequel la Préfecture a saisi la Chambre Régionale des Comptes. Mais il est manifeste que la saisine était fondée sur une erreur d'appréciation de l'équilibre budgétaire de notre commune. Selon les éléments que la Chambre Régionale des Comptes nous a communiqués lors d'une réunion en mairie, il est envisageable que la Préfecture ait commis deux erreurs : non prise en compte des différés d'amortissement dans les ressources de l'autofinancement ; prise en compte deux fois du déficit des restes à réaliser d'investissement.

Il est rappelé que le compte administratif 2005 a en effet dégagé un excédent de 3 387 912,48 € (Délibération n° 2006/04/3134 du 7 avril 2006 : Affectation du résultat de l'exercice 2005).

S'agissant des comptes, l'encours de la dette devrait se monter en 2005 à 50,7 M€ (compte administratif 2005) représentant un rythme d'augmentation linéaire depuis le début de la ville nouvelle. Le différentiel par rapport au chiffre avancé par la Cour (71,6 M €) correspond à la part d'amortissement qui ne peut être calculée avant l'achèvement de la ville en 2012.

La durée de désendettement sera alors à cette date de quinze ans.

Les investissements au titre des ZAC ne constituent pas la totalité des investissements nécessaires aux habitants. Des équipements improprement appelés de « confort » ont dû être réalisés. L'endettement par habitant doit donc intégrer la totalité des investissements, soit en 2005 de puis la création de l'OIN un total de 97 989 751 €, pour une population totale de 16 980 habitants (selon tableau des investissements par période de réalisation, reconstitué par la ville sur la base des comptes administratifs, voir remarque méthodologique supra, page 525).

En volume, le montant de cet endettement n'est pas rappelé en 1998 alors qu'il avait été alourdi de façon constante pendant la première décennie de la phase opérationnelle de l'OIN.

Le compte administratif 1998 a établi l'encours de la dette à 189 334 509,70 F (28,9 M€), soit un endettement par habitant réparti comme suit :

Répartition des responsabilités au cours des mandatures sous le statut OIN :

Période	*Investissements sur la période*	*Population nouvelle en nombre*	*Investissement/habitant nouveau sur la période*
1989-1998	*58 274 146 €*	*7 797**	*7 474 €*
1999-2005	*39 715 605 €*	*7 775***	*5 108 €*

Période	*Endettement sur la période*	*Population nouvelle en nombre*	*Endettement/ population nouvelle sur la période*	*Endettement/ habitant*
1989-1998	*28 900 000 €*	*7 797**	*3 706 €*	*3 140 €*
1999-2005	*21 800 000 €*	*7 775***	*2 804 €*	*2 986 €*

** Augmentation de population entre 1989 et 1998 ;*

*** Augmentation de population entre 1999 et 2005, sur la base des chiffres INSEE.*

Au-delà des appréciations faites en 2005, toute projection en matière de recettes, fiscalité, investissements, dotations, rend délicate l'évaluation des ressources et partant, de la dette.

La projection de la dette à l'horizon de 2012 ne fait que projeter les comptes d'une ville en construction alors que ses ressources augmenteront et ses dépenses seront infléchies durant la période d'amortissement (déficit tant que l'on investit, puis décroît).

III – UNE GESTION PEU SOUCIEUSE DE REGULARITE ET DE RIGUEUR

A - La gestion courante

Les critiques formulées sur la gestion courante ne prennent pas en compte les rythmes budgétaires imposés à la commune, notamment par la saisine répétée de la CRC par le préfet dans le cadre de la procédure de contrôle de l'équilibre budgétaire de l'article L. 1612-5 du CGCT, qui a pour effet de « bloquer » l'exécution du budget jusqu'au second semestre de l'exercice. Des engagements sont nécessaires dans la période de suspension des prérogatives budgétaires de l'assemblée délibérante.

La responsabilité de la commune est d'assurer la continuité du service public. *Ces procédures de contrôle successives ont pour effet de bloquer le fonctionnement.*

Par ailleurs, cette situation génère des dépenses supplémentaires en ce qu'elle retarde le paiement de certaines entreprises (intérêts moratoires).

Une délibération budgétaire modificative est ainsi rendue nécessaire après règlement du budget par arrêté afin de se conformer aux règles de la comptabilité d'engagement par l'ouverture des crédits correspondants.

Le blocage administratif qui en résulte pénalise le développement de l'OIN. Or, en matière d'investissement, la dynamique de développement de la ville nouvelle n'autorise aucune rupture. Comment faire face au suivi des investissements induits par le rythme de croissance imposé par l'Etat ?

S'agissant du recours à des prestataires extérieurs, notamment en matière juridique, les montants en cause représentent une moyenne de 2 000 heures annuelles, soit 1,5 agent de catégorie A.

Nous rappelons sur ce point nos difficultés de recrutement de personnels de catégorie A ***en raison notamment des refus répétés de l'Etat d'accorder le surclassement de notre ville[201].*** *Dès 2002, les services municipaux ont demandé le surclassement de la commune dans la tranche des villes comprises entre 20 000 et 40 000 habitants. Nos caractéristiques de croissance forte et continue nous semblent pourtant répondre pleinement à la finalité d'une décision de surclassement.*

Cette demande, relayée tant par le SGGOU que par EPAMARNE, n'a pas emporté la conviction de l'Etat sur son absolue nécessité.

Une certaine souplesse dans l'application des normes comptables *a été évoquée (Cf. page 11 de l'instruction DGCL précitée) puisque la ville nouvelle nécessite des investissements croissants inhérents à sa vocation, comme le souligne la Chambre dans son avis n° 0527 B du 15 juillet 2003*

---

201) Le Conseil général, pour sa part, classe la commune dans la tranche des villes de plus de 20 000 habitants dans le traitement des dossiers de demandes de subventions.

*relatif au budget primitif 2003 relevant en page 3 que « **(…) le statut d'agglomération nouvelle entraîne pour la commune des charges spécifiques liées à son programme de développement »**, ainsi que dans son rapport définitif sur la gestion des exercices 1998-2001 dans lequel elle prend en compte « **les obligations liées aux OIN et aux ZAC** ».*

Dans le même temps, la CRC continue de ne pas admettre la spécificité de l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges, OIN. Or, la stratégie financière et comptable appliquée à Bussy Saint-Georges, exclusivement à l'aune de l'instruction comptable M14, est difficilement compatible avec le développement hors norme d'une ville nouvelle.

L'ensemble des opérations à Bussy Saint-Georges est lié à une coopération EPAMARNE/Bussy Saint-Georges dont une clarification régulière des bilans d'opérations (suivi de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, délivrance de quitus) améliorerait la lisibilité d'EPAMARNE en tant qu'aménageur en matière d'OIN.

Certaines des difficultés de Bussy Saint-Georges relevées par le rapport de la Cour sont à rechercher dans ses rapports avec EPAMARNE qui, depuis 1989, n'applique pas la réglementation des OIN.

La gestion courante de Bussy Saint-Georges est ainsi affectée par les difficultés éprouvées à appréhender le rôle d'EPAMARNE.

Les difficultés rencontrées par l'OIN Bussy Saint-Georges dans ses rapports avec EPAMARNE sont illustrées par l'exemple des pieds d'immeubles des lots cédés, objet de nombreux échanges épistolaires avec EPAMARNE[202], et encore dernièrement le 15 novembre 2006.

C - *En outre, les appels de fonds de l'EPAMARNE sont à ce niveau symptomatiques.*

Les prévisions de 2005 adressées par l'établissement public d'aménagement, après mise à jour au 11 février 2005, se montaient à 4 962 643 € en dépenses et 1 895 913 € en recettes.

Nous avons inscrit au budget primitif 2005 la somme de 4 577 758 € en dépenses et 1 895 923 € en recettes.

Le 24 novembre dernier, nous avons reçu le dernier appel de fonds de l'exercice 2005. Le total des appels de fonds de l'année inscrit en investissement s'est finalement monté à 2 046 584 € et les recettes réalisées sur l'exercice ont atteint 763 235,20 €. Les dépenses inscrites à la demande de l'établissement public d'aménagement et non suivies de réalisation sur l'exercice 2005 se sont donc montées à 2 531 174 €.

---

202) Les montants en cause ont dû faire l'objet d'inscriptions en provisions pour risques dans les budgets successifs de la ville.

Il est d'ores et déjà établi que les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes, suivies par le préfet, ont conduit à inscrire des charges de fonctionnement au budget 2005, à hauteur de 75 759,11 € pour la participation au Syndicat de transports et de 1 198 225 € pour les inscriptions aux provisions, soit 1 273 984,10 €, qui n'ont pas été réalisées.

De son côté, l'établissement public d'aménagement a généré des inscriptions budgétaires d'investissement en 2005 à hauteur de 2 531 174 € qui n'ont pas été suivies de réalisation sur l'exercice.

Il convient de rappeler ici le principe de l'annualité budgétaire selon lequel ne sont inscrites au budget de l'exercice que les dépenses et les recettes dont on peut prévoir qu'elles seront effectivement réalisées sur cet exercice.

Le total des crédits inscrits de ce fait au budget 2005 et qui n'ont pas été suivis de réalisation sur l'exercice se monte à 3 805 158 €, soit près de 10 % des dépenses totales du budget primitif.

Cela a amené notre commune a ne pouvoir disposer des crédits indispensables à son fonctionnement sur d'autres postes de dépenses et à se trouver dans une situation ingérable en comptabilité d'engagement.

S'agissant d'une stricte application des ***conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage****, EPAMARNE présente à la ville chaque année un document prévisionnel qui permet à cette dernière d'établir son budget primitif.*

Environ une fois par trimestre, l'établissement public présente à la ville une situation des factures à régler. Le mandat de paiement que la ville adresse à la trésorerie principale comporte en annexe la liste des factures, présentées par opération, à régler dans le cadre de ce mandat. L'établissement public reçoit le double de cette liste.

La difficulté réside dans le fait que l'établissement public ne respecte pas nécessairement la liste. Il peut aussi bien utiliser les fonds qui lui sont versés dans le cadre de ce mandat pour régler d'autres factures. Dès lors, apparaissent bien évidemment des problèmes de concordance comptable.

Les opérations budgétaires qui sont censées traduire les flux financiers entre l'EPAMARNE et la commune ne sont pas conformes aux règles comptables en vigueur. Ne sont inscrites en mouvements réels que les participations de la commune représentant le montant de la TVA sur les travaux. Les appels de fonds hors taxes et les participations de l'EPAMARNE ne donnent lieu qu'à des écritures d'ordre.

Les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée entre la commune de Bussy Saint-Georges et l'établissement public d'aménagement constituent des conventions de mandat de par la loi (loi nº 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée par l'ordonnance du 17 juin 2004). Elles doivent à ce titre faire l'objet d'un rattachement annuel dans les comptes du Trésorier de Bussy Saint-Georges.

Les conventions de mandat avec l'établissement public prévoient une reddition des comptes en fin d'opération et la détention des pièces justificatives par le comptable de l'établissement public, ce qui est contraire au principe du rattachement annuel.

A la suite de recoupements que nous avons opérés en 2005, il est apparu que la procédure de rattachement annuel des comptes relatifs aux opérations traitées dans le cadre des mandats n'avait pas été suivie. Les opérations traitées en mandat par l'établissement public n'ont pas été intégralement rattachées aux comptes de la commune, après examen des pièces justificatives exigées par la comptabilité publique pour leur intégration.

Les règles de la comptabilité budgétaire et le principe du rattachement annuel des comptes n'étant pas mis en oeuvre, notre commune ne peut suivre un compte normal d'avances et de recettes avec son mandataire. Notamment, elle ne peut contrôler les recettes d'investissement constituées par la réintégration des immobilisations réalisées en son nom et pour son compte par l'établissement public.

L'établissement public d'aménagement fonctionnant ainsi, et le Trésor public ayant validé cette pratique, la commune est privée de visibilité sur les comptes gérés en son nom par l'établissement public.

Nous avons adressé le 6 janvier 2006 un courrier recommandé au Trésorier Payeur Général (TPG), avec copie au préfet de Seine-et-Marne, au président d'EPAMARNE et au président du SGGOU. Dans ce courrier, nous avons indiqué au TPG ***qu'EPAMARNE n'a jamais respecté les règles de fonctionnement auxquelles se réfèrent la Cour des comptes et la Direction Générale de la Comptabilité Publique.***

Nous avons rappelé les règles posées par l'article 17 du décret nº 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement sur la comptabilité publique ainsi que la jurisprudence de la Cour relative à l'obligation de reddition (C.C. 2e chambre – 1er février 1984 - Cordier, ancien agent comptable de l'Université de PARIS VIII-Vincennes) et à l'obligation de rattacher annuellement les comptes (Lac de la Madine », 24 septembre 1987, District de Petit-Caux, 22 mars 1990, Maison d'accueil pour personnes âgées dépendantes, juillet 1998).

Dans ce courrier, nous nous sommes également référés à l'instruction N° 04-007-MO de la Direction Générale de la Comptabilité Publique en date 28 octobre 2004 qui précise :

- *qu'il est recommandé au comptable d'informer l'ordonnateur sur les conditions de gestion du mandat « Notamment, le comptable est attentif à ce qu'une convention de mandat ne comporte pas de clauses contraires aux règles de la comptabilité publique sus-énoncées ».*
- *que les conventions de mandat font l'objet d'une transmission au contrôle de légalité (articles L. 2131-2, 3131-2 et 4141-2 du Code Général des Collectivités Territoriales).*

La Chambre Régionale des Comptes, la Préfecture et le Trésor public ne nous ont jamais alertés sur ces questions.

Nous avons indiqué à Monsieur le Trésorier Payeur Général que nous entendions pratiquer en 2006 :

- *un rattachement annuel des comptes en conformité avec l'affectation indiquée dans les appels de fonds d'EPAMARNE (et non une affectation décidée ultérieurement et de manière unilatérale par ce dernier) ;*
- *le rattachement des opérations traitées en mandat lors des exercices antérieurs, selon les mêmes principes observés strictement ;*
- *des opérations budgétaires conformes aux règles de l'instruction comptable M 14 avec suivi d'un compte d'avances en recettes et en dépenses (cela devait être organisé dès le budget primitif 2006).*

Monsieur le Trésorier Payeur Général a répondu à notre courrier le 28 novembre 2006, soit près d'un an après, alors que nous préparions déjà notre réponse aux observations de la Cour des comptes.

Dans son courrier, il nous répond notamment que « les comptables n'ont pas le contrôle de la légalité interne des actes des collectivités locales » et que « l'attestation du comptable public d'EPAMARNE se substitue à la production des pièces justificatives exigées par la comptabilité publique». Monsieur le Trésorier Payeur Général suggère de régulariser la situation par simple écriture d'ordre non budgétaire, au vu d'un document faisant apparaître l'évaluation définitive des opérations, la certification et la date de leur mise en service ainsi que les rectifications d'écriture nécessaires.

B - Les opérations de développement urbain

EPAMARNE, en dépit de sa mission d'aménagement, vend les terrains et les droits à construire au prix du marché sans intégrer dans le prix de la charge foncière une quelconque participation aux équipements publics de superstructures ou aux équipements d'infrastructures primaires mis à la charge de la collectivité, comme ce devrait être par l'application combinée des articles L. 311-4 et R. 311-7 du Code de l'urbanisme.

Au regard des dossiers de ZAC, la charge foncière n'inclut que la viabilisation des terrains et une participation à la réalisation des infrastructures secondaires à la charge de l'aménageur.

Faute de participations évaluées en amont dans les bilans de ZAC en fonction des équipements programmés, les marges bénéficiaires des bilans correspondent pour EPAMARNE in fine aux frais fixes de l'aménageur – variables en fonction de l'équilibre des bilans de ZAC –, déduction faite d'un reliquat de participations versé à la ville. ***Les montants dégagés dans les bilans de ZAC ne peuvent être en fin d'opération d'aménagement la variable d'ajustement des honoraires et/ou autres recettes d'EPAMARNE.***

S'agissant de la « contribution aux frais généraux et financiers de l'aménageur », au-delà d'un simple défaut de présentation des bilans de ZAC, nous retrouvons l'opacité du montage opérationnel choisi par EPAMARNE quant à la contribution des ZAC aux frais généraux et financiers de l'aménageur.

Il nous semble que subsiste une imbrication entre le budget de la ZAC et la trésorerie de l'établissement public. En d'autres termes, la contribution aux frais fixes de l'aménageur correspondrait aux bénéfices de l'opération d'aménagement (ZAC). EPAMARNE ne semble pas présenter pas dans ses bilans de ZAC des frais fixes réels (frais généraux, frais financiers et rémunération de l'aménageur) rapportés au budget de la ZAC considérée.

Ainsi, pour la ZAC des Cent Arpents, les frais fixes de l'aménageur sont multipliés par 2,7 entre 2002 et 2005 pour représenter 47 % des dépenses d'aménagement en 2005 contre 20,3 % en 2002. Les recettes augmentent dans le même temps de 54 %. Les recherches que nous avons pu faire sur des aménageurs privés ont montré des honoraires ne dépassant pas 7 %.

EPAMARNE peut avoir des contraintes financières imposées par son ministère de tutelle. Notre Commune ne doit cependant pas en pâtir. L'établissement public doit se comporter comme un spécialiste de l'aménagement du territoire et non comme un promoteur.

Le contrôle de la Cour pourra utilement clarifier ces données pour une plus grande visibilité dans les rapports entre EPAMARNE et la collectivité territoriale de Bussy Saint-Georges et la « sincérité » de ses comptes.

Il conviendra par ailleurs de déterminer, pour l'achèvement de la ville nouvelle, si le défaut de rattachement précis des participations à un ouvrage déterminé n'entache pas celles-ci d'illégalité, étant entendu que la participation globale réclamée par la ville ne peut excéder, parmi les travaux susceptibles d'être mis à la charge de l'aménageur, le montant de ceux réalisés par Bussy dans les ZAC.

La CRC rejoint cette position par sa préconisation en faveur de participations financières plutôt qu'en nature, ces dernières n'offrant pas la même transparence.

Les objectifs des conventions pluriannuelles de développement ne peuvent à eux seuls permettre de prendre en compte les enjeux urbains, notamment dans la définition de la typologie (individuels ou collectifs) et la taille des logements qui déterminent la forme urbaine ainsi que la phase d'urbanisation[203].

En 2003, l'aménageur et les signataires de la convention de développement 2002-2004 auraient pu décider de retarder l'urbanisation de la deuxième partie du centre ville (lots U) afin de ne pas dépasser les objectifs de ladite convention[204]*. Toutefois, la cohérence du projet urbain en aurait gravement souffert. C'est une approche d'aménageur et non strictement comptable qui doit présider à l'examen de la gestion d'une OIN.*

Aurait-il fallu privilégier les secteurs pavillonnaires à l'Est plutôt que le centre ville afin de ne pas dépasser les objectifs de la convention ? Pouvions-nous conserver pendant des années un trou béant en plein centre ville ? La même problématique est rencontrée en entrée de ville.

La question du phasage de l'urbanisation et des choix relatifs au projet de ville demeure primordiale et doit correspondre à l'esprit des acteurs de l'OIN qui appliquent une convention « d'objectifs ».

Il conviendrait de sortir d'une logique réduite à d'une approche uniquement quantitative par le nombre de logements et l'application de la seule norme M14 à l'exception de la gestion interne de la collectivité et raisonner en termes d'enjeux urbains auxquels doivent répondre une politique locale de l'habitat et un véritable projet de ville.

Pour parvenir à l'achèvement de l'OIN en 2012 tel que voulu par l'Etat, il conviendrait de revenir à l'application pleine et entière de son régime spécifique et en particulier sur ces domaines identifiés par la CRC.

***Concernant les ZAC, outil principal d'aménagement,** EPAMARNE a élaboré sans aucune concertation avec la ville, pour ce qui est des ZAC, un montage opérationnel en matière de responsabilité, de réalisation et de financement des équipements publics. Ce montage relève du droit commun où la Commune serait la personne publique à l'initiative de la ZAC et délèguerait sa réalisation à un aménageur. A aucun moment la spécificité d'OIN (où les ZAC sont réalisées à l'initiative de l'Etat, en régie par un EPA*

---

203) La densification des logements (à SHON constante) rendue nécessaire par le marché immobilier est retenue de façon contestable par EPAMARNE dans le calcul des indemnisations à verser par la ville pour dépassement du programme de logements fixé aux cahiers des charges des cessions à l'euro symbolique.

204) Il sera rappelé ici qu'EPAMARNE émet un avis favorable aux permis de construire.

qui a la maîtrise foncière des territoires à urbaniser) n'est traduite dans les dossiers de ZAC.

Le montage opérationnel choisi par EPAMARNE obéit à une logique inversée comme si la collectivité territoriale de Bussy Saint-Georges était la personne publique à l'initiative des ZAC, EPAMARNE les réalisant au nom et pour le compte de la ville, sous le régime d'une convention de mandat ou d'une concession d'aménagement.

Il ressort de l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme que l'EPAMARNE doit incorporer le coût des équipements publics dans le prix de cession des terrains à bâtir[205].

Il ne peut être mis à sa charge, en tant qu'aménageur, que le coût des équipements à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone. Les groupes scolaires et crèches sont, pour le moins, réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants. Ils sont rendus nécessaires par les ZAC et le rythme de développement imposé à la Commune.

Par ailleurs, EPAMARNE met à la charge de la ville des équipements de superstructures primaires au motif qu'ils sont hors ZAC, alors même que ces derniers sont réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers des constructions à édifier dans la ZAC, ou encore communs à plusieurs ZAC.

La ville ne devrait-elle pas être considérée comme une seule et grande ZAC, s'agissant d'une agglomération nouvelle construite ex nihilo ? Il est nécessaire de mener une programmation et une répartition du financement des équipements publics sur plusieurs opérations successives. Les équipements réalisés aujourd'hui répondent à des besoins qui peuvent dépasser ceux des habitants ou usagers des constructions d'une seule ZAC. Toujours dans le respect de l'article précité, l'aménageur prévoit la réalisation d'équipements pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs ZAC successives et doit prévoir dès la première ZAC la répartition de leur coût.

Cela n'a pas été prévu dès la création de la première ZAC. Le montage opérationnel choisi par EPAMARNE réside dans l'absence de péréquation entre les différentes ZAC pour le financement des équipements publics, créant une difficulté sur la ZAC du centre ville (Cf. supra, page 5). En effet, la ZAC du Centre ville supporte la quasi-totalité des coûts relatifs aux équipements publics, ces derniers étant localisés dans son périmètre. Les ZAC Génitoy Nord et des Cent Arpents demeurent très bénéficiaires car ne financent aucun des équipements hors de leur périmètre pourtant utilisés par

---

205) Il sera rappelé ici que ce sont les équipements publics qui confèrent le caractère d'utilité publique à la ZAC, CE 11 mars 1992, Ministère de l'Equipement et du Logement c/. Cts Dewaye, req. n° 98867, n° 98953 et n° 98954.

leurs habitants et leurs usagers, comme le prévoit l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme.

Cette situation conduit les promoteurs (contrairement aux particuliers qui sont redevables de la TLE car construisant hors ZAC) à ne pas financer les équipements publics.

Existe-t-il un moyen d'organiser cette péréquation dans les futurs dossiers de ZAC et dans les éventuelles modifications de dossiers de ZAC existantes ? *La commune se déterminera en fonction de cet élément lorsque son avis sera sollicité sur les dossiers de réalisation des futures ZAC et sur leur programme d'équipements publics (article R. 311-8 du Code de l'urbanisme).*

Une péréquation ainsi que les modalités d'intégration de ces équipements (et des participations à leur financement) dans le patrimoine de la Commune feront l'objet de discussions avec les autorités de tutelle qui seront l'enjeu essentiel pour l'autonomie financière de la ville de Bussy Saint-Georges que la Cour appelle de ses vœux en prévision du retour au droit commun à l'horizon 2012.

OBSERVATIONS FINALES

Il semble que l'objectif assigné par l'Etat d'un achèvement à l'horizon 2012 de l'OIN Bussy Saint-Georges ne peut être atteint sauf à appliquer une véritable politique de ville nouvelle telle que préconisée par le Premier ministre (Lettre du 20 septembre 2000) déclarant son attachement à l'achèvement des villes nouvelles, repris par le Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2000-2006[206] *(DIACT, 6 mars 2006, pages 7, 8 et 9 sur « les retards d'exécution croissants » des CPER, « outil privilégié de mise en œuvre de la politique d'aménagement (…) des territoires » à laquelle contribue notre ville) ; à faciliter une gestion permettant de faire face aux besoins découlant de cette opération de très grande ampleur.*

Cette stratégie des villes nouvelles, définie il y a trente ans et oubliée dès les années 1990, accompagnerait très efficacement les politiques du logement, y compris social, initiées actuellement, dans un cadre dynamique et plus économique que la création d'une ville ex nihilo, tel que décidé par la DIACT.

---

206) Le futur Contrat de Plan Etat-Région 2007-2013 en cours d'élaboration devra maintenir l'accompagnement des villes nouvelles dont le statut a été prorogé.

En conséquence, l'objectif de cette requête rejoint les choix gouvernementaux réaffirmés, dans la droite ligne des villes nouvelles des années 1970 à 1990, ***en faveur d'un plan d'achèvement à élaborer****, selon les préconisations de la CRC, fixant le nombre de logements et d'équipements à réaliser. Il devra passer par un avenant à la convention pluriannuelle de développement 2005-2007 dans les conditions prévues à son article 5 « Suivi de la convention ». Ces objectifs ne devront pas négliger l'implantation d'activités, comme Bussy Saint-Georges s'en est ouvert par courrier du 15 mars 2006 au Sous-préfet de Torcy, préoccupations partagées par d'autres élus de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, dont de M. PAJON, député-maire de Noisy-le-Grand. Lors du Bureau du Conseil d'administration d'EPAMARNE du 27 septembre 2006, cet élu s'inquiétait notamment du fait que « (…) Le bilan prévisionnel de l'opération n'intègrerait pas les dépenses d'équipement correspondant à ce programme.», mais aussi de la remise en cause de programmes de bureaux.*

L'expertise de la Cour sur ce dossier permettra, dans la mesure où elle consentirait à se prononcer sur la problématique de l'OIN, de clarifier les responsabilités de chacun des acteurs dans cette phase décisive de l'urbanisation de l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges.

L'OIN ne peut demeurer une ville inachevée au moment où des fortes tensions persistent sur le marché de l'accession à la propriété en Ile-de-France.

En outre, lors de la réunion de la DIACT du 6 mars 2006, qui d'ailleurs réintègre Marne-la-Vallée, il a été décidé ***trois opérations dites d'intérêt national en Ile-de-France.***

L'objectif des ces trois nouvelles OIN rejoint pleinement celui assigné aux villes nouvelles comme Marne-la-Vallée dont Bussy Saint-Georges, OIN depuis 1985, maintenue par l'Etat sous ce statut jusqu'en 2012.

Il conviendrait de clarifier la stratégie de réalisation de ces trois opérations dans le cadre de l'achèvement des villes nouvelles à l'horizon de 2012 afin de synthétiser les efforts publics sur des objectifs globaux et cohérents.

En effet, les villes nouvelles constituent ***« (…) une réponse pertinente face à la question des déplacements, du logement, de la localisation des activités » (****Cf. Séminaire « Les villes nouvelles dans le système métropolitain francilien », août 2003).*

Ces trois nouvelles opérations qui bénéficient du statut spécifique d'OIN constituent toutes une réponse pertinente, toutefois, il n'apparaît pas dans les décisions récentes de l'Etat que la politique d'aménagement des villes nouvelles soit renforcée par un dispositif spécifique permettant de situer leur achèvement. Il conviendra de leur appliquer une politique de ville nouvelle sans laquelle les objectifs ne seront pas atteints.

Ainsi, le rétablissement de la politique des villes nouvelles décidé le 6 mars 2006 consacrerait la remise en cohérence d'une politique nationale du logement. Mais au-delà de ces décisions annoncées, aucune stratégie de financement n'est définie.

La situation de l'OIN Bussy Saint-Georges décrite dans le présent document explique parfaitement les difficultés de gestion d'une ville en très forte croissance et dont l'achèvement ne pourra s'effectuer que dans le cadre ***d'une véritable responsabilité partagée****, supposée pour les trois nouvelles OIN.*

Les conditions réglementaires de gestion dans lesquelles la collectivité territoriale de Bussy Saint-Georges sera en mesure d'achever la mission confiée par l'Etat, sachant que les investissements nécessaires pour y parvenir provoqueront encore des tensions sur son équilibre budgétaire, doivent être clarifiées par la Cour chargée de « maîtriser la comptabilité et le développement » des villes nouvelles.

La Cour des comptes a été sollicitée par l'OIN Bussy Saint-Georges afin d'aider toutes les villes nouvelles non encore achevées, comme l'appellent également de leurs vœux certains élus de Marne-la-Vallée (Communiqué de presse du 5/12/2006, « M. RICART, président du SAN MLV Val Maubuée, M. FOURNIER, président du SAN de Sénart, appellent l'Etat et la Région à poursuivre leur soutien aux villes nouvelles »), et celles qui viennent d'être créées, à bénéficier, au-delà des objectifs de croissance assignés, ***d'un plan de financement incluant les techniques comptables et des modalités de gestion adaptées aux situations réelles, économiques et pas seulement comptables.***

LISTE DES PIÈCES ADRESSÉES A LA COUR DES COMPTES PAR LE MAIRE DE BUSSY SAINT-GEORGES A L'APPUI DE SA RÉPONSE

***Pièce n° 1** : Recensement de la population depuis 2004, Résultats des enquêtes de recensement pour les communes de moins de 10 000 habitants enquêtées en 2004 ou en 2005, INSEE.*

***Pièce n° 2** : Enquête annuelle de recensement 2005, INSEE.*

***Pièce n° 3** : Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France, rapport d'observations définitives relatives à la gestion de la commune de Bussy Saint-Georges, Exercices 1998 à 2001, 13 juillet 2004.*

***Pièce n° 4** : « La politique des villes nouvelles (1965-2000) », Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, V. Fouchier, 2000, ministère de l'Equipement.*

***Pièce n° 5** : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, 6 mars 2006 (DIACT), extrait.*

***Pièce n° 6** : Coûts des équipements publics mis à la charge de la commune.*

***Pièce n° 7** : Document DISE/EAS/LC du 24 mars 2003, EPAMARNE.*

***Pièce n° 8** : « Faut-il brûler les villes nouvelles », Ile-de-France Développement, 1993.*

***Pièce n° 9** : Les finances des cinq villes nouvelles, partie 3, page 72 : « Les outils financiers spécifiques aux villes nouvelles », Programme d'histoire des villes nouvelles, 1973-2003, V. Chomentowski, R. Magnard, D. O'Neill, Conjuguer, 28 septembre 2005.*

***Pièce n° 10** : Compte administratif 2005, extrait.*

***Pièce n° 11** : Rapport final du ministère de l'Equipement, « Les finances des cinq villes nouvelles », septembre 2005, extrait.*

***Pièce n° 12** : Instruction DGCL découlant de la réforme des documents budgétaires appliquée à compter de 2006, extrait.*

***Pièce n° 13** : Extrait du rapport POMMELET, octobre 2003.*

***Pièce n° 14** : Projet de délibération d'EPAFRANCE pour l'instauration d'une participation aux locaux associatifs.*

***Pièce n° 15** : Protocole d'accord entre EPAMARNE et la Commune de Bussy relatif aux cessions (Lots J1, K5, N3, et CA 11a) et promesse de cession (Lot CA 19a) à l'euro symbolique, extrait.*

***Pièce n° 16** : « Les villes nouvelles dans le système métropolitain francilien », Séminaire organisé dans le cadre du programme Histoire et Evaluation des villes nouvelles, août 2003, extrait.*

Pièce n° 17 *: Compte administratif 2004 et Compte de gestion 2004 (extraits).*

Pièce n° 18 *: Délibération n° 2006/04/3134 du 7 avril 2006 : Affectation du résultat de l'exercice 2005.*

Pièce n° 19 *: Tableau des investissements par période de réalisation.*

Pièce n° 20 *: Compte administratif 1998, extrait.*

Pièce n° 21 *: Avis de la CRC en date du 15 juillet 2003 relatif au budget primitif 2003 de la commune de Bussy Saint-Georges.*

Pièce n° 22 *: Courrier du 15 novembre 2006 à EPAMARNE.*

Pièce n° 23 *: Lettre du Premier ministre, septembre 2000.*

Pièce n° 24 *: Convention pluriannuelle de développement 2005-2007.*

Pièce n° 25 *: Intervention de M. PAJON, député-maire de Noisy-le-Grand, Bureau du Conseil d'administration d'EPAMARNE, 27 septembre 2006.*

Pièce n° 26 *: Communiqué de presse, 5/12/2006, « M. RICART, président du SAN de MLV Val Maubuée et de M. FOURNIER, président du SAN de Sénart, appellent l'Etat et la Région à poursuivre leur soutien aux villes nouvelles ».*

La commune de Santa Maria Poggio (Haute-Corse)

PRESENTATION

Située sur la côte orientale au sud de Bastia, la commune de Santa Maria Poggio en Haute-Corse (740 habitants), a été condamnée deux fois par la justice.

A la suite d'une décision unilatérale, juridiquement hasardeuse, de résiliation de la concession de son port de plaisance, la commune a été condamnée en juillet 1992 à réparer le préjudice subi par deux sociétés sous concessionnaires, l'indemnité s'élevant en principal à près de 5 M€. Un second contentieux né du rachat d'un bail à construction d'un centre de vacances a donné lieu, en septembre 1993, à une nouvelle condamnation de la commune à payer au titulaire du bail une indemnité de 1,8 M€ en principal.

Faute de recettes à apporter en contrepartie, la commune n'a pas exécuté ces décisions de justice. Au rythme actuel, la commune de Santa Maria Poggio mettrait, sauf mesure exceptionnelle ne relevant pas de sa seule responsabilité, près d'un siècle pour parvenir à assainir sa situation financière.

I - Une dette abyssale à l'échelle de la commune

Outre des sommes dues à divers créanciers, notamment en raison de l'absence de trésorerie, l'endettement global de la commune de Santa-Maria Poggio résulte essentiellement de deux condamnations en justice successives.

A - Les condamnations en justice

1 - La condamnation relative au port de plaisance de Taverna

La gestion du port de plaisance de la commune, dénommé port de Taverna, construit au début des années 1970 sur le domaine public maritime, a été concédée en 1972 à un syndicat intercommunal, le SIVOM de Cervione - Valle di Campoloro - Santa Maria Poggio, pour une durée de 50 ans. Ce dernier a, par deux conventions en date du 24 avril 1973 et également pour une durée de 50 ans, d'une part, amodié à la société fermière de Campoloro les terre-pleins du port et les postes à quai, d'autre part, sous-traité l'exploitation du port à la société de gestion du port de Campoloro. Avec la mise en œuvre de la décentralisation et conformément aux lois de transfert de compétences des 7 janvier et 22 juillet 1983, la commune de Santa Maria Poggio a été subrogée à l'Etat dans ses droits et obligations pour l'exploitation du port par un arrêté du préfet de la Haute-Corse du 14 juin 1984. C'est ainsi que, mécontent de son concessionnaire (pour une capacité de 500 anneaux, le port n'abritait qu'une quarantaine de bateaux), le conseil municipal de Santa Maria Poggio a, par une délibération du 25 août 1984, résilié unilatéralement la concession au SIVOM de l'exploitation du port. Par voie de conséquence, aux termes des contrats de subdélégation et d'amodiation, les conventions passées avec la société fermière et la société de gestion du port de Campoloro ont été de droit résiliées. Enfin, par une délibération du 24 janvier 1985, le conseil municipal de Santa Maria Poggio a décidé de gérer directement le port à compter du 1er février 1985.

C'est à la suite de cette décision de résiliation que s'est développé un important contentieux entre les sociétés sous concessionnaires et la commune. Ainsi, par deux jugements au fond, le tribunal administratif de Bastia a condamné le 10 juillet 1992 la commune de Santa Maria Poggio à verser, d'une part, à la société de gestion du port de Campoloro une somme équivalente à 3 539 574,24 € majorée des intérêts de droit à compter du 31 juillet 1986 et de la capitalisation de ces intérêts et, d'autre part, à la société fermière de Campoloro une somme équivalente à 1 447 963,51 € majorée des intérêts de droit à compter du 8 décembre 1986 et de leur capitalisation, outre les frais de justice et d'expertise. La commune s'est donc trouvée devoir à ces deux sociétés un montant total de près de 5 M€ en principal, ce qui représentait, déjà, huit années de ses recettes de fonctionnement.

Du fait de cette condamnation, le compte administratif de la commune est devenu déficitaire, les dépenses correspondant au remboursement des sociétés concessionnaires du port ayant été inscrites sans contrepartie en recettes. En effet, par arrêté du 16 juin 1993, le préfet de la Haute-Corse, saisi par les sociétés en cause sur le fondement de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, a inscrit d'office au budget primitif de la commune la somme nécessaire à l'apurement de sa dette sans toutefois pouvoir dégager aucune recette pour y faire face, puis a procédé à son mandatement ; le règlement n'a pas été effectué.

Saisie par les sociétés sous concessionnaires de la non exécution des jugements rendus en leur faveur, la Cour européenne des droits de l'Homme a estimé, par arrêt du 26 septembre 2006, qu'en s'abstenant d'exécuter, pendant 14 ans, les jugements en cause, la France a privé les sociétés requérantes d'accès à un tribunal, en violation de l'article 6-1 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle a, en conséquence, condamné l'Etat à leur verser les sommes restant dues en vertu desdits jugements, y compris les intérêts.

Ainsi les contribuables nationaux vont devoir supporter, dans un premier temps, les conséquences des erreurs commises par la municipalité, mais le montant de la dette de Santa Maria Poggio ne s'en trouvera pas réduit pour autant. L'Etat est en effet tout naturellement fondé à procéder à une action récursoire à l'encontre de la commune.

2 - La condamnation relative au village de vacances « E Cardinelle »

La SARL Loisirs d'Europe était titulaire d'un bail à construction, qui viendra à échéance en 2008, concernant un terrain privé sis sur le territoire de Santa Maria Poggio. En 1983 et 1984, la société y a édifié un village de vacances, « E Cardinelle », et a commencé à l'exploiter commercialement. Cependant, compte tenu des difficultés rencontrées pour en assurer la rentabilité, la société se rapprocha de la commune pour lui céder le bail à construction. Par délibération du 30 septembre 1984, le conseil municipal fit état de son accord de principe pour l'acquisition de ce village de vacances. La cession du bail entre la société et la commune est intervenue en 1985. Cette transaction a été également à l'origine d'un long contentieux. Par un arrêt du 22 septembre 1993, la Cour d'appel de Versailles, statuant après renvoi de la Cour de cassation, a condamné Santa Maria Poggio à payer à la société Loisirs d'Europe la somme de 1 814 143,31 €.

B - Les autres dettes

L'importance des indemnités dues à la suite de ces décisions de la commune, irréfléchies quant à leurs conséquences juridiques et financières, a rendu impossible le règlement par la collectivité de ses dettes ordinaires. Ainsi, pour payer les créanciers, à compter du mois de décembre 1994, le régime du marc le franc a été mis en oeuvre, les sommes dues aux créanciers étant mandatées en fonction des disponibilités de la trésorerie et au prorata de ce que représente chaque créance par rapport à l'ensemble des créances. Il continue d'être appliqué aujourd'hui.

Ces dettes concernent le Trésor public, le SIVOM du Murianincu, le département de la Haute-Corse au titre de l'aide sociale de 1992 à 1997 et du remboursement d'une garantie d'emprunt, la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse régionale du Crédit agricole de la Corse, le Crédit foncier de France et le Crédit foncier communal d'Alsace, au titre du remboursement d'emprunts, et diverses personnes morales ou physiques, dont les élus municipaux qui n'en ont pas pour autant renoncé à leurs indemnités, certes légales, qu'ils votaient chaque année au budget primitif.

Au 31 décembre 2005, le montant total des sommes dues par la commune de Santa Maria Poggio à ses divers créanciers, hors intérêts non capitalisés, s'élevait à 11,5 M€. A ce montant, il convient d'ajouter celui des intérêts afférents, pouvant être évalué à 15,4 M€ au minimum, et qui continuent de courir. Le total des sommes dues s'élève ainsi à 26,9 M€, à rapprocher du montant annuel moyen de ses recettes de fonctionnement calculé sur ces cinq dernières années, soit 800 000 €.

A la suite de la décision précitée de la Cour européenne des droits de l'Homme, la dette immédiate de la commune s'élève encore à près de 9,1 M€ auxquels s'ajouteront les sommes résultant de l'action récursoire de l'Etat.

II - Une situation financière catastrophique qui pèsera sur les générations à venir

Depuis quatorze ans, la chambre régionale des comptes est chaque année saisie par le préfet du déséquilibre du budget communal et du déficit du compte administratif, au titre des articles L. 1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales. Elle ne peut proposer, compte tenu de la disproportion existant entre le montant de la dette et les

ressources potentielles de la commune, que des mesures marginales visant au rétablissement très progressif de l'équilibre, la résorption du déficit s'avérant impossible, même à moyen terme.

Toutefois, si les conséquences des décisions hasardeuses de la commune se répercutent sur le budget principal, il n'en est pas de même de ses satellites dont la régie autonome du port de Taverna, érigée en établissement public par une délibération du conseil municipal du 27 janvier 1994, sans doute à fin d'éviter que cet équipement, fierté du maire de Santa Maria Poggio et dont les résultats sont bénéficiaires, ne soit appelé à participer à la résorption du déficit du budget communal.

A - Un budget communal à la dérive

Le résultat cumulé d'exécution budgétaire est lourdement déficitaire. En 2000, le déficit affiché s'élevait à 12 137 876 € et, en 2005, à 11 505 673 € selon le compte administratif voté par le conseil municipal, mais en réalité, après rétablissement de la sincérité des comptes de cette dernière année, à 26 934 318 €.

Depuis l'année 2000, le déficit de fonctionnement diminue légèrement mais continûment ce qui explique la réduction infinitésimale du déficit d'exécution du budget principal. Le déficit de la section d'investissement tend également à se réduire, tout investissement important étant soumis au préalable au préfet qui étudie le plan de financement monté par la commune. Il en est notamment ainsi de la reconstruction de la mairie après sa destruction par un attentat en 2003, financée par des subventions et l'indemnité d'assurance.

S'agissant de la fiscalité, les taux des impôts locaux sont, depuis 1994, fixés par le préfet aux plafonds permis par la loi de finances de l'année. Ainsi, par exemple pour l'année 2004, les taux pratiqués à Santa Maria Poggio se situent bien au-delà des moyennes nationale et régionale concernant les communes de même taille.

Contrairement au budget principal, les résultats budgétaires de la régie municipale du port de plaisance sont, à l'exception de deux années, en équilibre, l'exploitation du port générant des bénéfices. En 2005, l'excédent cumulé s'élevait à 285 855 €.

B - Les pistes de redressement proposées par la chambre régionale des comptes

Le rétablissement dans l'année des équilibres budgétaires et comptables tel qu'il est organisé par le code général des collectivités territoriales ayant atteint ses limites au cas d'espèce, la chambre régionale des comptes a suggéré, dans ses observations de gestion et dans le cadre d'un plan pluriannuel de redressement défini par un avis de contrôle budgétaire du 28 juin 2006, des pistes d'amélioration de la situation, certaines solutions pouvant être mises en œuvre au niveau du budget communal, les autres impliquant l'accord de tiers.

1 - Les mesures s'imputant sur le budget communal

La comptabilité de l'ordonnateur étant mal tenue, la chambre a dû tout d'abord rappeler la nécessité de tenir une comptabilité des engagements et d'établir puis de tenir à jour l'état de sa dette financière, conformément aux règles. Le respect de ces obligations est en effet indispensable à l'exacte connaissance par la commune de l'étendue de ses dettes. Il est aussi nécessaire à la présentation de documents budgétaires sincères, pour permettre ainsi aux membres du conseil municipal et aux citoyens d'être exactement informés de la situation réelle des finances communales.

A l'occasion de ses avis de contrôle budgétaire, la chambre a préconisé de limiter les dépenses à ce qui est strictement nécessaire à l'acquittement des dépenses obligatoires, à la préservation de la continuité du service public et à la sécurité. Elle a notamment prescrit la réduction de dépenses relatives au train de vie de la commune ou non indispensables au fonctionnement du service public communal.

En dépit de la gravité de sa situation financière, ces propositions suscitent cependant de fortes réticences de la part du conseil municipal. Ainsi, la chambre régionale des comptes a été systématiquement conduite, à l'issue de la procédure prévue à l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, à demander au préfet de régler et rendre exécutoire le budget de Santa Maria Poggio.

La chambre a en outre recommandé à la commune :

- de s'engager sur la voie d'une réduction du nombre des agents municipaux, Santa Maria Poggio ayant un effectif de 12 agents en équivalent temps plein, ce qui paraît disproportionné par rapport à la moyenne nationale des communes de même taille qui ressort à 8,4 agents (Insee 2002), sans ignorer toutefois que les effets attendus d'une politique de diminution de la masse salariale ne seront pas immédiats ;

- de ne pas engager d'investissements nouveaux, sauf ceux qui sont strictement nécessaires à la continuité du service public et à la sécurité ;
- de réunir la commission communale des impôts directs en vue d'une réévaluation des bases cadastrales, les taux d'imposition étant déjà fixés au maximum autorisé ;
- et surtout de procéder à la vente de biens appartenant à la collectivité, dès lors que ceux-ci ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont elle à la charge, condition énoncée par le conseil d'Etat dans une décision concernant l'un des contentieux en cause (CE, section, 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro et autre*, n° 271.898), et non pas seulement les biens de son patrimoine privé ; la chambre a en effet recensé plus d'une vingtaine de biens immobiliers répondant à cette condition, dont certains pourraient intéresser d'éventuels acquéreurs.

2 - Les solutions supposant la participation de tiers

Dans ce cadre, la chambre a suggéré à la collectivité locale :

– le reversement au budget communal des excédents dégagés par la régie autonome du port, dont le maire est également le président, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales[207], alors que la municipalité envisage au contraire d'importants investissements visant au doublement de sa capacité d'accueil par la réalisation d'un port à sec et l'agrandissement de l'aire de carénage, avec notamment une rampe conçue pour mettre en cale sèche des bateaux de plus de 100 tonnes ;

– l'organisation d'une table ronde avec l'ensemble de ses créanciers visant à obtenir des aménagements du montant de la dette, voire des abandons de créance, un étalement des remboursements et des paiements, ainsi que, au moins, l'accord des créanciers pour que le remboursement des dettes soit imputé d'abord sur le capital et non plus en priorité sur les intérêts[208] ;

La chambre s'en est ainsi tenue, dans les limites que lui assignent les dispositions législatives et réglementaires, aux seules mesures dont la réalisation relève de la responsabilité de la collectivité[209], ce qui demeurera cependant insuffisant face à l'ampleur du déficit constaté.

207) 3° de l'article R. 2221-48 du CGCT
208) article 1254 du code civil
209) articles R. 1612-21 et R. 1612-28 du CGCT

———— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ————

L'analyse de ces affaires appelle deux séries de remarques.

En premier lieu, la situation financière de la commune de Santa Maria Poggio est pour le moins singulière, en raison de la disproportion considérable existant entre le montant de sa dette, soit près de 27 M€ au 31 décembre 2005, et ses capacités financières. Les marges de manœuvre sont infimes mais réelles. Cependant, la commune n'a pas encore mis en oeuvre toutes les possibilités qui lui permettraient d'améliorer sa trésorerie. Une des pistes qui paraît la plus efficace est celle, laissée par la possibilité prévue par l'article R. 2221-48 du code général des collectivités territoriales, de reverser au budget principal de la commune les excédents dégagés par l'exploitation en régie municipale du port de Taverna,

L'ensemble des préconisations faites par la chambre régionale des comptes de Corse à l'issue de ses contrôles, visant à diminuer, autant que faire se peut, le déficit de la commune, devrait donc être pris en compte par l'assemblée délibérante au moins pour manifester sa ferme volonté d'assainir l'état de ses finances.

L'origine de cette situation résidant dans des décisions prises sans en mesurer préalablement les incidences juridiques et financières, il serait, pour le cas où elle se trouverait à l'avenir dans des circonstances identiques, de l'intérêt de la commune de Santa-Maria Poggio de recourir à des conseils compétents, dont le coût serait négligeable au regard des enjeux.

L'Etat serait fondé à engager une action récursoire contre les responsables des erreurs commises, afin d'éviter à la puissance publique de devoir assumer, compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, leurs conséquences financières.

En tout état de cause, il appartient à l'Etat de mettre en place un dispositif juridique permettant aux institutions d'apporter, en temps utile, des réponses à des décisions irrégulières ou inconsidérées des collectivités territoriales risquant d'entraîner une dégradation insupportable de leur situation financière.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire partage de longue date l'extrême préoccupation que suscite la situation financière de la commune de Santa Maria Poggio. Les services du ministère, et en premier lieu la préfecture de Haute-Corse, ont, depuis l'origine, été très impliqués dans le difficile règlement de cette affaire, dans laquelle aucune défaillance de l'Etat dans le contrôle budgétaire ou de légalité n'a été relevée par les juridictions saisies (nationale ou internationale).

Suite aux deux condamnations, relatives au port de plaisance et au village de vacances, les bénéficiaires de ces décisions de justice ont saisi le préfet de Haute-Corse sur le fondement de la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, afin qu'il procède à l'inscription et au mandatement de ces dépenses obligatoires résultant d'une décision juridictionnelle passée en la force de la chose jugée.

Malheureusement, comme le note la Cour, le montant cumulé de ces créances représentait déjà en 1993 une charge disproportionnée par rapport au budget pour la commune. Depuis cette date, la chambre régionale des comptes a été saisie chaque année du déséquilibre du budget et du déficit du compte administratif et, malgré la fixation des taux de fiscalité locale à leur maximum, la juridiction, compte tenu de l'énormité de la dette au regard des capacités budgétaires de la commune, n'a pu que constater « la formalité impossible ». Le budget est donc réglé, chaque année depuis 1993, par le préfet de Haute-Corse, dont les services veillent au mandatement des charges nées de ces condamnations selon la règle du marc le franc, ce qui ne permet évidemment pas en l'espèce de couvrir la charge annuelle en intérêts de ces condamnations.

Compte tenu de l'impossibilité de mandater l'intégralité des sommes auxquelles la commune avait été condamnée, les créanciers du port ont tenté d'engager la responsabilité de l'Etat, arguant de l'incapacité du préfet à exécuter une décision de justice. Le Conseil d'Etat a néanmoins jugé que le préfet avait accompli l'ensemble des diligences, dans la limite de ses compétences légales, pour parvenir au règlement par la collectivité des sommes dont celle-ci était débitrice en exécution d'une décision de justice, et qu'en conséquence il n'avait commis aucune faute dans l'exercice des pouvoirs dévolus par la loi du 16 juillet 1980 (CE 10 novembre 1999).

Cela étant, conscients de l'impasse financière dans laquelle se trouvait déjà la commune, et du caractère insoutenable d'une telle dette, les

services préfectoraux ont cherché à ouvrir, tout au long des années 90, un dialogue avec les créanciers et la commune afin de trouver une solution amiable. Mais les deux sociétés du port de Campoloro, à l'initiative du contentieux en responsabilité contre l'Etat, se sont toujours refusées à renoncer à une partie de leurs créances, bloquant ainsi la mise en œuvre d'un plan d'apurement global des dettes de la commune.

Ces tentatives de conciliation portaient notamment, comme le préconise la Cour, sur l'acceptation, par les créanciers, d'un plan de redressement global impliquant également une renonciation aux intérêts capitalisés. Il convient en effet de noter que ces intérêts sont majorés et qu'ils constituent donc un handicap supplémentaire pour le redressement de la commune, ce qui explique l'effet « boule de neige », matérialisé par le triplement des sommes dues à la société fermière et à la société de gestion du port de Campoloro. En effet, l'alinéa 1er de l'article L. 313-3 du code monétaire et financier dispose « qu'en cas de condamnation pécuniaire par décision de justice, le taux de l'intérêt légal est majoré de cinq points à l'expiration d'un délai de deux mois à compter du jour où la décision de justice est devenue exécutoire, fût-ce par provision ». Si cette majoration est de nature à favoriser une meilleure exécution des décisions de justice lorsque les condamnations portent sur des montants recouvrables du fait de la situation financière du débiteur, il en va autrement lorsque ce dernier n'est absolument pas en mesure de payer immédiatement la somme mis à sa charge.

Ce dispositif légal pourrait donc être réexaminé afin de tenir compte de ces situations exceptionnelles où l'importance des intérêts constitue une rente pour le créancier, qui n'est donc pas enclin à rechercher une solution amiable.

Dans un second temps, après l'échec du contentieux en responsabilité contre l'Etat, les deux sociétés ont ensuite fait un recours en excès de pouvoir contre le refus du préfet de faire droit à leur demande d'aliénation des biens communaux pour honorer leurs créances. Cette requête a été rejetée en première instance et en appel (TA Bastia 5 octobre 2000 et CAA de Marseille 5 juillet 2004).

Saisi en cassation de cette dernière décision, le Conseil d'Etat a toutefois admis, dans un arrêt rendu le 18 novembre 2005, qui constitue un revirement de jurisprudence par rapport à sa précédente décision du 10 novembre 1999 sur cette même affaire, que le préfet dispose, dans le cadre de la procédure prévue par la loi du 16 juillet 1980, de toute latitude pour aliéner le patrimoine de la commune, y compris la partie du patrimoine public non indispensable au bon fonctionnement des services publics dont elle a la charge.

Entre temps, suite au précédent arrêt de 1999 du Conseil d'Etat, ces mêmes créanciers avaient déposé une plainte contre la France devant la Cour européenne des droits de l'homme qui, depuis un arrêt « M. Hornby contre Grèce » du 19 mars 1997, protège le droit à l'exécution des décisions de justice au nom du droit d'accès au tribunal, garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour a finalement condamné l'Etat, dans un arrêt en date du 26 septembre 2006 à payer les sommes dues aux deux sociétés requérantes, en lieu et place de la commune.

Si l'Etat est donc tenu, en application de cette dernière décision de justice, de verser aux deux sociétés l'ensemble des sommes dues, principal et intérêts, il n'en demeure pas moins qu'il engage une réflexion sur la faisabilité juridique de l'instauration d'une action récursoire exercée contre la commune.

Par ailleurs, la commune reste débitrice de plus d'une dizaine de millions d'euros vis-à-vis de ses multiples créanciers, dont la SARL Loisirs d'Europe, qui peut également se prévaloir, à l'instar des deux sociétés du port de Campoloro, d'une décision de justice ayant force de chose jugée.

C'est pourquoi le préfet de Haute-Corse, suite à l'arrêt du 18 novembre 2005 du Conseil d'Etat précisant son pouvoir d'aliénation du patrimoine de la collectivité, a procédé dès le début de l'année 2006 à un premier recensement des biens communaux susceptibles d'être cédés, parallèlement à la saisine de la chambre régionale des comptes. Il a en outre bloqué des actes d'aliénation de biens communaux, aliénations certes symboliques, mais qui témoignent de la volonté mise en œuvre par l'Etat d'appliquer les jugements des différentes juridictions saisies. Il doit toutefois être précisé que l'évaluation de ce patrimoine cessible est loin d'atteindre les montants dus par la commune et que ces cessions ne pourront donc pas désintéresser totalement les multiples créanciers précités, et encore moins l'Etat dans le cadre d'une action récursoire.

Les services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire veilleront également à ce que soient étudiées, comme le suggère la Cour, les possibilités de réintégrer à l'actif de la collectivité la régie autonome du port de Taverna, érigée en établissement public.

Enfin, il convient de souligner que si l'ampleur et la gravité de cette situation peuvent susciter des interrogations sur les limites de l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales, consacré par la Constitution, une telle situation financière demeure tout à fait exceptionnelle.

RÉPONSE DU MAIRE DE SANTA MARIA POGGIO

A - LES CONDAMNATIONS EN JUSTICE

En 1984, date de la mise en œuvre du transfert de compétences des ports de plaisance aux communes, deux possibilités se sont offertes à SANTA MARIA POGHJU :

Soit, elle laissait le port continuer à se dégrader inexorablement et à mourir, car il est important de rappeler qu'à cette époque, celui-ci se trouvait dans un état d'abandon manifeste, son économie était asphyxiée, sa réputation exécrable (port pratiquement vide), ses possibilités de développement quasiment inexistantes par manque délibéré de volonté des politiques et de ses dirigeants successifs.

Soit, elle relevait le défi et faisait de ce port le fleuron de la Commune au risque d'encourir un procès. Car cela faisait des années que toute la région attendait en vain les retombées de la création du port de Campoloro, car elle y a investi beaucoup d'argent et autant d'espérance.

Aussi, le bilan demeure celui des déceptions infligées au fur et à mesure des changements de sociétés et toujours avec les mêmes procédés. A Campoloro, on a constamment cherché à diviser les communes pour mieux régner. Les Elus, l'Administration ont tout supporté des différentes sociétés qui se sont succédées à Campoloro : les tours de passe-passe, les subventions englouties, les déficits chroniques, les illusions perdues… Mais il a suffit qu'une petite commune rurale corse en hérite, grâce à la loi de décentralisation, pour que se déchaîne une campagne d'opinions d'une virulence rarement atteinte. Une savante orchestration a mobilisé pendant des jours tous les médias : presse, radio, télévision, laissant les problèmes de personnes pour ne considérer que les intérêts en présence. Il y avait d'une part deux sociétés privées de type capitaliste qui s'apprêtaient à retirer leurs billes anonymes de notre région, et, d'autre part, une communauté publique qui ne pouvait changer ni de nom, ni de lieu de résidence, ni de contribuables.

Et, c'est précisément quand la commune de SANTA MARIA POGHJU a manifesté la ferme intention d'exercer directement ses droits, que les sociétés de Gestion et Fermière de CAMPOLORO ont commencé à manœuvrer pour quitter la rive de CAMPOLORO, parce qu'elles venaient enfin de comprendre qu'à l'avenir elles seraient tenues de rendre des comptes.

C'en était fini de l'exploitation sans partage et sans contrôle.

C'en était fini des complaisances du SIVOM de CERVIONI-VALLE DI CAMPOLORO-SANTA MARIA POGHJU qui imposait ses choix à SANTA MARIA POGHJU.

C'en était fini de l'art de jouer les communes les unes contres les autres et, d'occasions en prétextes, de passer à travers les mailles du contrat de gestion.

La Municipalité, à l'unanimité, a donc pris la décision courageuse de reprendre la gestion directe de ces infrastructures. Car une commune responsable, soucieuse de son image de marque, qui n'est ni celle du laxisme ni celle de l'incompétence, ne pouvait se comporter comme une société de capitaux irresponsables et sans visage, dont la seule fonction est de se multiplier ici ou ailleurs. A chaque pas, elle est tenue de respecter la vérité et la loi.

Il est exact qu'à l'époque, nous avons commis une erreur d'appréciation, comme le dit la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale dans son rapport d'information n° 1077, page 244 «SANTA MARIA POGHJU : les conséquences d'une décision irréfléchie », mais il est également vrai que nous avons mené seuls ce combat, sans l'aide de l'Administration et des ses conseils avisés, qui, soit dit au passage, ne s'est jamais préoccupée des diverses cessions et reventes du port « au franc symbolique », qui se sont succédées des années 70 à 80 (voir aujourd'hui la cession de créances des deux sociétés à une société hollandaise LAYHAM B.V à AMSTERDAM).

En outre, et plus grave encore, la commune n'a pu assurer une défense valable du fait que ni le SIVOM de CERVIONE-VALLE DI CAMPOLORO-SANTA MARIA POGHJU, ni encore moins la D.D.E, maître d'œuvre de la construction du port de Campoloro n'ont consenti à lui remettre certains « documents clé » qu'elle a tout de même fini par obtenir récemment auprès de M. le Maire de CERVIONE et qui auraient pu, sans nul doute, influer sur la teneur du jugement du Tribunal Administratif de BASTIA du 10 juillet 1992 ou du moins, ramener à des proportions plus raisonnables les indemnisations faramineuses (en regard des sommes réellement investies au port) accordées aux Sociétés Fermière et de Gestion.

Aujourd'hui, après 20 ans de gestion rigoureuse et réfléchie, la commune, et à travers elle toute la population de STA MARIA POGHJU et de la COSTA VERDE peut s'enorgueillir d'avoir rendu une vie à ce port, qu'elle a rebaptisé entre-temps «PORT DE TAVERNA ».

Le constat est donc très simple :

A l'origine, un port abandonné ne servant que de « faire valoir » aux 140 ha de terrains qui l'entouraient, propriétés des différentes sociétés qui se sont succédées à Campoloro et qui représentent à eux seuls 80 % du littoral des communes de VALLE DI CAMPOLORO et SANTA MARIA POGHJU.

Aujourd'hui, un port en pleine expansion, avec un avenir prometteur, si les volontés politiques amorcées se confirment, et qui rayonne déjà sur toute la côte orientale et plus particulièrement sur le Pays Castagniccia – Mare et Monti, qui pourrait venir en aide à la Commune.

Entre les deux, une dette colossale pour la Commune, qui, bien que consciente de ses erreurs, refuse d'en porter seule la responsabilité, car les vrais coupables ont quitté les quais de l'ex port de Campoloro en toute impunité.

B – LES INDEMNITES DES ELUS

La décision prise en 1993 par M. le Préfet de Haute-Corse de payer au « marc-le-franc » toutes les dépenses de fonctionnement à l'exception des indemnités des élus était purement politique.

J'ai donc saisi le Préfet, par lettre du 13 mars 1996, en lui demandant de procéder au règlement des indemnités d'élus comme il le faisait pour les autres dépenses.

Par courrier du 2 mai 1996, suite à la démission du Maire et des Adjoints pour protester contre le climat outrancier (saisie de la machine à affranchir le courrier, etc…), le nouveau Préfet décide enfin de permettre le fonctionnement quotidien des services publics de la Commune et d'autoriser le comptable du Trésor à payer l'intégralité des mandats en instance, excepté les indemnités des élus.

Il paraît néanmoins qu'à partir du moment où le Préfet a décidé, afin de favoriser le fonctionnement des services municipaux, d'assouplir le dispositif de paiement des mandats émis par le Maire et de payer intégralement toutes les dépenses de fonctionnement, qu'il n'y ait aucune raison qu'il soit fait exception à cette disposition pour les seules indemnités de fonction des élus, ce qui contrevient au principe d'égalité.

Cette décision est d'autant plus choquante, comminatoire et vexatoire qu'en revanche les cotisations de retraite à l'IRCANTEC sont payées intégralement alors que celles-ci ne sont pas versées. Comment est-il possible d'imputer des charges sociales sur les émoluments non restitués ?

C'est évident, les unes ne peuvent être sans les autres !

Malgré cela, tous les élus sont prêts à renoncer à leurs indemnités qu'ils perçoivent depuis 1993 au « marc-le-franc ».

C – LA REPRISE DES REUNIONS DE CONCERTATION

Des réunions se sont en effet tenues en Préfecture avec les principaux créanciers de la Commune, sur proposition de la Chambre Régionale des Comptes, à partir de mars 1997 pour s'interrompre brutalement en avril 1998, certainement du fait du départ de Corse du Préfet POMEL.

Par lettre en date du 18 décembre 1998, M. le Président de la Chambre Régionale des Comptes de Corse me fait savoir tout particulièrement :

« sur les suggestions de mon prédécesseur et sur celles contenues dans la lettre du 5 décembre 1997 que je lui avais transmise, le prédécesseur du Préfet LEMAIRE avait organisé dans le courant du 1° trimestre 1998 une série de réunions avec les principaux acteurs de cette affaire, notamment avec les établissements financiers créanciers, qui laissaient espérer des avancées dans ce dossier.

Une des premières issues favorable de ces réunions est que la commune parvient désormais à présenter des budgets sincères malgré le poids financier de la dette, ce qui doit être souligné et encouragé. Je tenais à vous en faire part.

Mais le trouble demeure. Aussi, j'ai demandé au Préfet de Haute-Corse de relancer ces réunions de concertation, notamment désormais en direction des principaux créanciers, avec le concours et la médiation, cela va de soi, de ma juridiction.

Je lui ai indiqué avoir fait part de mes préoccupations auprès du Préfet de Région sur cette affaire ».

Compte tenu de l'importance de ces réunions pour aider à la résolution partielle des problèmes financiers de la Commune, j'ai été jusqu'à saisir le Ministre de la Justice de l'époque, Mme Elisabeth GUIGOU en lui demandant d'intervenir auprès de son collègue de l'Intérieur pour qu'il active la reprise des négociations.

Finalement, une nouvelle réunion a été programmée le 19 janvier 2000.

Depuis cette date, il semble que les différents Préfets qui se sont succédés ne se soient plus intéressés aux difficultés de la Commune.

Par courrier en date du 28 janvier 2004, j'ai donc adressé un « appel à l'aide » à M. SARKOZY, toujours sans réponse à ce jour.

Il serait donc utile que la C.R.C elle-même, comme elle l'a déjà fait par le passé, suggère au Préfet de relancer ces réunions de concertation puisque les créanciers ont tous refusé les appels de la Commune.

Je tiens quand même à faire remarquer que la Commune n'a jamais ménagé ses efforts pour essayer de rétablir sa situation, dans la mesure de ses faibles moyens. Le Conseil Municipal avait sollicité en 1998, en vain, M. SARKOZY, déjà en fonction au Ministère de l'Intérieur, pour obtenir une « subvention exceptionnelle » compte tenu de la situation particulière de la Commune. J'avais également demandé à être reçu, accompagné de M. Paul GIACOBBI, Député, Président du Conseil Général de Haute-Corse et de M. Claude OLIVESI, Conseiller Général du CAMPOLORO--MORIANI, par M. CHEVENEMENT, à l'occasion de sa venue en Corse en juillet 1997, mais la Préfecture nous a fermé ses portes.

D – LES « PISTES D'AMELIORATION DE LA SITUATION » ET «SOLUTIONS DIRECTEMENT IMPUTABLES AU BUDGET PRINCIPAL » :

*La commune compte **740** habitants (recensement complémentaire 2005 INSEE), et une population D.G.F de 1.004 habitants, soit un agent pour **62** habitants.*

*Il est cependant important de noter que cette population, pendant les trois mois d'été, du fait de la forte fréquentation touristique, notamment grâce au Port de Taverna, atteint, voire dépasse les **2.000 habitants.***

De plus, au vu du contexte actuel il est permis d'espérer un accroissement régulier de la population dans les années à venir, surtout avec la création de la voie rapide BORGO-PRUNETE.

En outre, il ne faut pas oublier que depuis 20 ans la commune de STA MARIA POGHJU est considérée, par les services du Trésorier Payeur de Haute-Corse comme « commune hors normes » et qu'à ce titre son personnel est amené à effectuer des tâches beaucoup plus importantes que le personnel des communes de moins de 2.000 habitants qui ont un fonctionnement «normal ».

De ce fait, la première proposition de la Chambre, visant à réduire les dépenses de fonctionnement en limitant les dépenses de personnel, notamment par la suppression d'un poste technique, un poste d'agent de service et d'un poste administratif ne paraît pas envisageable.

En effet, il faut savoir que «l'équipe technique» (soit 1 agent d'entretien à temps complet et 1 agent contractuel à 31 H 30 hebdomadaires !!) est en charge des tâches suivantes :

● *entretien, réparation, construction, etc :*

- du réseau de voirie communale (soit environ 15 km)
- du réseau d'A.E.P et d'assainissement du hameau de Poghju
- du réseau d'éclairage public de tout le territoire communal (depuis que le SIEGNNE a refusé le renouvellement de la convention EP)
- du cimetière communal
- de la salle des fêtes du village
- du groupe scolaire (6 classes) et du restaurant scolaire
- de la maison du Temps Libre et du terrain omnisport
- de la bibliothèque
- de la mairie
- de deux lotissements communaux (Mortete – Vanga di l'Oru)
- du village vacances « E Cardelline »
- de 10 logements sociaux aux HLM Teppa Rena et de 22 logements sociaux au lotissement l'Ulivettu
- de la piévanie Sta Maria
- des hangars ateliers municipaux
- du parc automobile et du matériel
- du presbytère
- des captages d'eau, etc… etc…

De même, sur les 5 agents de service titulaires :

- 3 (1 à temps complet et 2 à temps non complet) sont affectés au restaurant scolaire qui produit 140 repas/jour)

- les 2 agents à temps non complet restants assurent le ménage quotidien ou ponctuel de toutes les infrastructures énoncées ci-dessus y compris des églises.

Les deux agents des services administratifs (1 secrétaire de mairie et 1 agent administratif qualifié, en poste depuis 1983 et 1989) gèrent le secrétariat général, les élections, l'urbanisme et le cadastre, la comptabilité, la paye, la cantine, la Caisse des Ecoles, le S.E.A…

Enfin deux agents spécialisés des écoles maternelles viennent compléter l'effectif déjà cité, l'école maternelle se composant de deux classes de 25 élèves chacune. Outre les heures effectuées pendant le temps scolaire, ces deux ATSEM assurent également la surveillance des enfants à la cantine et dans le car de ramassage scolaire.

Supprimer une partie de ces personnels ne pourraient qu'entraver la bonne marche des services municipaux et nuire aux administrés, et le moindre congé de maladie inopiné suffirait à désorganiser le service.

De plus, malgré le manque de techniciens hautement qualifiés, tous les agents assurent avec un sens inné de responsabilité toutes les tâches d'une commune de plus de 2.000 habitants, Les élus et toute la population ne peuvent que les remercier pour le travail exemplaire accompli.

La Commune de STA MARIA POGHJU, tous les indicateurs le montrent, est une Commune en voie de développement.

Malgré la fiscalité locale très élevée, de nombreux foyers et entreprises cherchent à y implanter leur résidence principale et locaux.

En conséquence, il apparaît que le nombre d'agents communaux déjà en place (notamment pour ce qui concerne les services techniques) n'est pas excessif.

Pour ce qui concerne les parcelles susceptibles d'être vendues, la liste établie par la Chambre ne correspond pas vraiment à la réalité.

En effet :

- *Les parcelles C 820 et C 821 correspondant à l'ancienne mairie sont déjà pratiquement vendues.*
- *la parcelle A 263, qui apparaît à deux reprises dans la liste avec une valeur vénale retenue de 20.000 € correspond bien en réalité au presbytère. Il me paraît donc difficile de céder ce bâtiment, saut à mettre à la rue son occupant, l'Abbé FILIPPI, âgé de 85 ans !*

Je serais ravi si la parcelle C 109, sur laquelle est implanté le village de vacances « E Cardelline » pouvait être vendue au prix estimé par les Services Fiscaux, soit 695.480 €, sachant que la Commune n'en a plus la jouissance que pour un an !! Il me paraît utile de rappeler ici que ce bien n'est absolument pas propriété de la Commune et qu'elle ne peut en aucun cas le mettre en vente.

De même, si la Commune cède la parcelle C 846 supportant la Maison du Temps Libre qui permet aux élèves de pratiquer des sports pendant toute la mauvaise saison et la parcelle C 847 sur laquelle est édifiée la bibliothèque scolaire, elle peut tout aussi bien se débarrasser du groupe scolaire puisque ces deux structures sont pendantes de l'école.

Pour ce qui concerne les immeubles non bâtis :

La parcelle B 34 abrite les vestiges de l'église piévane STA MARIA, datable du premier quart du 11° siècle. Ce site est intégré dans le programme de mise en valeur des sites naturels remarquables en COSTA VERDE initié par la Communauté de Communes de la COSTA VERDE. De par son intérêt historique et archéologique, cette parcelle ne saurait être vendue.

Les parcelles situées au lieu-dit San Pancrazio, comme je l'ai déjà fait savoir à la Chambre Régionale des Comptes, ne sont desservies ni en eau, ni en électricité, ni en assainissement, il sera donc très difficile de leur trouver acquéreur, à moins de revoir leur prix de vente à la baisse, compte tenu du coût exorbitant de l'amenée de ces réseaux.

La vente de la parcelle C 578 située lieu-dit « Mortete » est en cours de réalisation.

Les parcelles C 73, 80, 732 et 733 correspondent bien, comme vous l'indiquez, à l'ancienne voie ferrée qui est devenue une route communale indispensable pour desservir et désenclaver de nombreux terrains. En outre, trouver des acquéreurs pour de telles bandes de terrains, tout en longueur sur une largeur d'à peine 6 mètres, relève, à mon sens, de la pure fiction…

Même chose pour la parcelle C 794 sur laquelle est construit un court de tennis et un fronton de pelote basque, datant du début des années 80 et évalués à 30.000 €.

Idem également pour la parcelle C 864, qui représente la partie « espaces verts » obligatoire dans tout lotissement, et qui n'a pas été vendue à l'époque de la création du lotissement « Mortete » pour cette raison.

La parcelle C 123 est vendue depuis 2 ans et deux bâtiments y sont déjà édifiés.

Enfin, toutes les petites parcelles situées à Vanga di l'Oru représentent les parkings et espaces verts du lotissement et ne sont donc, de ce fait, pas cessibles, sauf si les résidents veulent bien aller se garer sur les parkings des communes avoisinantes !

E - LES SOLUTIONS METTANT EN JEU DES TIERS:

Ce n'est pas en déshabillant la Régie du Port de Taverna, laquelle, en 20 ans de gestion rigoureuse et réfléchie et grâce à l'aide précieuse de la Collectivité Territoriale de Corse et du Conseil Général de Haute-Corse, a réussi le pari de rendre l'ex port de Campoloro, (honni et évité de tous les plaisanciers, 37 bateaux seulement hivernent en 1984 dans le port), très accueillant et surtout sécurisant.

Elle doit parer, pour ne pas retomber dans les erreurs du passé, à l'ensablement de la passe.

Car il ne faut pas oublier qu'au moindre coup de vent d'est, la drague doit intervenir d'urgence pour ne pas bloquer l'entrée du port, et cela a un coût (recrutement en CDD d'un capacitaire, d'un pelliste, voire d'un marin).

L'excédent que la Régie arrive à dégager chaque année parvient à peine à faire face à ces dépenses imprévues et à assurer le fonctionnement normal du service d'octobre à mai (charges de personnel, entretien courant, etc..) puisqu'il est important de savoir que la Régie n'encaisse pratiquement rien durant ces 8 mois et que les recettes se font pendant les mois de juin, juillet, août et septembre.

CONCLUSION

La Commune, hormis quelques exceptions, a bien mis en œuvre toutes les possibilités lui permettant d'améliorer sa situation. Tous les travaux d'entretien, réparation, amélioration, etc… sont réalisés en régie par les employés communaux.

S'agissant des possibilités de réductions des dépenses obligatoires et autres charges courantes, il paraît assez difficile aujourd'hui d'effectuer des économies significatives notamment par l'application des mesures habituelles de redressement telles que la réduction des effectifs du personnel.

Les tentatives de redressement passent obligatoirement par la réduction des dépenses courantes et l'augmentation des recettes communales.

Or, la réduction des dépenses n'offrant pas de possibilités significatives, il convient donc de faire porter l'effort sur l'augmentation des recettes.

Cependant, la Commune ayant utilisé toutes les potentialités en matière de fiscalité communale, l'augmentation des tarifs publics ne pourra pas donner de résultats significatifs.

D'autre part, je rappelle que la Commune a mis en vente tous les biens immobiliers pouvant être cédés. Cependant, il est hors de question pour elle de se défaire de l'ancienne mairie du village, qui était à l'origine une église, dite église SAN BASTIANU. Toute la population de SANTA MARIA POGHJU est hostile à toute idée de cession de ce bâtiment, auquel elle est particulièrement attachée depuis des générations.

De même, il nous est suggéré de vendre divers terrains communaux situés aux abords de la chapelle St Pancrace. Je veux rappeler également que ces terrains sont classés en «emplacement réservé » au POS, eu égard à l'importance que revêt la préservation de cette chapelle pour la population qui s'y rend depuis toujours en procession le 12 mai.

En effet, à STA MARIA POGHJU on vénère tout particulièrement San Pancraziu. Une coutume existait autrefois qui consistait à accrocher à la statue une petite tête en cire pour guérir un mal de tête, un pied en bois pour guérir un pied…Cela s'appelait « Porta in buss ».

Cette chapelle accuse une époque fort ancienne et il y a de fortes chances que ce soit bien là l'édifice concédé à MONTE CRISTO en 936 par Guglielmo.

Plus prosaïquement, il faut savoir qu'il n'existe aucun réseau à cet endroit, et que l'urbanisation n'y est donc pas possible, sauf à engager des sommes pharamineuses pour viabiliser ces terrains, ce qui, en l'état actuel des choses, n'est pas envisageable.

Dès lors, actuellement, les seules possibilités restant à la Commune, pour redresser une situation financière obérée, résident dans l'obtention d'aides des Collectivités Territoriales que sont le Département et la Région et aussi et surtout de l'Etat.

Mais, l'obtention de telles aides est le plus souvent liée à la démonstration que la Commune ait négocié avec les établissements de crédits titulaires de créances le redressement de sa dette et notamment l'abandon des intérêts dont le cours entraîne son inflation exponentielle.

La Commune vient d'ailleurs de relancer récemment ses principaux créanciers, certains ont déjà répondu, d'autres se font toujours attendre ?

Toutefois, dans l'hypothèse où les établissements de crédits accepteraient de cristalliser leurs créances, il conviendrait alors de réfléchir à la mise en place d'un moratoire pour le paiement des sommes encore dues, moratoire qui permettrait de solliciter efficacement une aide de l'Etat et des Collectivités.

En résumé, il convient de noter que la situation budgétaire de la Commune ne pourra trouver d'issue favorable pour autant que les créanciers s'y emploient. Un geste significatif de leur part consisterait donc à cristalliser les dettes de la Commune puis de définir les conditions du moratoire pour l'apurement du passif.

Pour cela, l'aide de l'Etat, qui seul peut relancer les réunions de concertation avec les principaux créanciers avec le concours et la médiation de la Chambre Régionale des Comptes, pourra conduire au desserrement de la contrainte financière qui pèse sur la Commune.

En ce qui concerne une action récursoire contre les responsables des erreurs commises, il ne faut pas oublier ceux qui n'ont pas exercé leur pouvoir de contrôle en 1984 en s'abstenant de déférer auprès de la juridiction administrative la décision prise par la Commune.

Ce n'est pas en supprimant 40 € de « livres, disques, cassettes», 200 € de « documentation générale et technique », 400 € de « frais de colloques et de séminaires », 1.000 € de «rémunérations diverses et honoraires », 3.000 € d' « annonces et insertions », 553 € de « fêtes et cérémonies », 300 € de frais de déplacement, 1.000 € d'indemnité de M. le Curé, et 1.000 € de frais de missions des élus, le tout pour une économie de 7.490 €, que le déficit de la Commune sera résorbé et que celle-ci pourra recourir à des conseils compétents, dont les honoraires seront insignifiants au regard des enjeux avec les deux sociétés ex-gestionnaires du port de Campoloro.

La gestion des fonds publics par la Polynésie française

PRESENTATION

La Polynésie française (256 200 habitants), pays d'outre-mer au sein de la République[210], bénéficie d'un statut d'autonomie, obtenu dès 1984, mais renforcé depuis par la loi organique du 12 avril 1996 et celle du 27 février 2004 qui faisait suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Elle a ainsi été la première collectivité d'outre-mer à se voir appliquer les dispositions issues de cette réforme, notamment la possibilité, ouverte aux collectivités dotées d'un statut d'autonomie, de voter des actes administratifs au titre des compétences qu'elles exercent dans le domaine de la loi (« lois du pays »), sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

Dans ce cadre, la Polynésie française exerce des compétences très étendues dans toutes les matières qui ne sont pas expressément dévolues à l'Etat, notamment au titre de ses attributions régaliennes. La collectivité d'outre-mer dispose ainsi d'une compétence de droit commun sur de nombreux domaines, notamment l'éducation (sauf pour l'enseignement universitaire), la santé publique ou les affaires sociales. Ses compétences en matière fiscale et douanière lui permettent de mobiliser des ressources abondantes, auxquelles s'ajoutent d'importants transferts de l'Etat.

Les institutions de la Polynésie française, calquées sur celles de la République, se composent du président, qui dirige l'action de l'exécutif, du gouvernement (dix-huit ministres), de l'assemblée (57 membres) qui dispose de l'autonomie financière et de larges pouvoirs, et enfin du conseil économique, social et culturel, dont le rôle n'est que consultatif.

---

210) Selon l'article 1er de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

La création en 2000 d'une chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, distincte de celle de la Nouvelle-Calédonie, a permis son installation à Papeete. La plus grande proximité de la nouvelle juridiction a facilité les contrôles exercés par les magistrats financiers sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française et permis de multiplier le nombre de rapports d'observations concernant directement la collectivité d'outre-mer[211]*. En outre, la chambre territoriale des comptes peut être saisie par le haut-commissaire de la République, notamment en cas de déséquilibre du budget de la collectivité de la Polynésie française, comme ce fut le cas en 1992 et en 2006.*

I - Une expansion des finances publiques locales conduisant à des rigidités budgétaires

La collectivité d'outre-mer de la Polynésie française dispose d'un budget supérieur à 1,1 milliard d'euros (mouvements réels), financé en partie par la solidarité nationale (232 M€ en 2005)[212].

La situation financière de la collectivité a été équilibrée au cours de ces dernières années. Des ressources en augmentation depuis 1998 et une gestion active de la dette ont ainsi permis à la Polynésie française de réaliser des dépenses d'investissement importantes.

211) Ces rapports sont consultables sur le site de la Cour des comptes (http://www.ccomptes.fr) :

- 2004 : délégation de la Polynésie française, ministère du tourisme ;
- 2005 : politique de l'habitat social, direction de la santé publique, service du personnel et de la fonction publique ;
- 2006 : Assemblée de la Polynésie française, ministère des finances, gestion de la présidence, construction de la présidence, Groupement d'intervention de la Polynésie, construction du nouvel hôpital du Taaone.

212) Ces sommes n'intègrent pas les dépenses engagées par l'Etat au titre de la rémunération des personnels enseignants mis à la disposition de la Polynésie française, évaluées à 357 M€. Les salaires des enseignants (2200 servent dans le secondaire, 2000 dans le primaire) restent à la charge de l'Etat. Avec les personnels administratifs et ATOS, ce sont 5000 emplois au total qui sont pris en charge directement par le budget de l'Etat. Pour fixer un ordre de grandeur, il paraît utile de rapprocher ces données du montant total des dépenses publiques en Polynésie française, évalué à 2,2 milliards d'euros (soit 55 % du PIB), et figurant pour la moitié dans le budget de la collectivité d'outre-mer.

La collectivité ne connaît donc pas de difficultés financières, grâce au niveau élevé de l'aide que l'Etat lui apporte et de l'évolution plutôt favorable de la conjoncture économique jusqu'en 2005. Il n'en reste pas moins que l'équilibre financier de la Polynésie française dépend essentiellement de ces deux facteurs et de l'aptitude de la collectivité à maîtriser l'évolution de ses dépenses.

A - Une croissance budgétaire facilitée par la capacité à mobiliser les ressources

L'aisance de la collectivité d'outre-mer à mobiliser des ressources financières abondantes a sans aucun doute facilité l'augmentation de la dépense publique en Polynésie française depuis une dizaine d'années. Plusieurs indices laissent cependant penser qu'il sera plus difficile à l'avenir de poursuivre cette tendance sans conséquences sur la pression fiscale.

1 - Des ressources fiscales et douanières abondantes mais étroitement liées à la conjoncture économique

Grâce à la compétence qui lui est reconnue en matière fiscale et douanière, la Polynésie française dispose de recettes de fonctionnement qui lui assurent un niveau pérenne de ressources propres.

Les produits fiscaux (830 M€) représentaient 85 % des recettes de fonctionnement de la Polynésie en 2005. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), instaurée en 1998, en constitue l'élément le plus important et le plus dynamique (345 M€, soit 35 % des recettes de fonctionnement). Les recettes douanières, en baisse depuis l'introduction de cet impôt, se sont stabilisées à environ 225 M€.

Les prélèvements fiscaux, désormais majoritairement assis sur la croissance de la consommation et le bénéfice des entreprises, représentent plus de 20 % du PIB et peuvent autoriser des marges de manœuvre budgétaires en fonction de l'évolution de la conjoncture, à laquelle ils sont très réactifs.

2 - Des transferts importants de l'Etat dont la progression future n'est pas assurée

En 2005, les transferts de l'Etat à la Polynésie française ont été d'environ 600 M€. Ceux-ci comprennent notamment 357 M€ de salaires et indemnités payés directement par l'Etat aux personnels de l'éducation et 232 M€ versés au budget de la Polynésie française.

Les transferts directs et indirects de l'Etat au bénéfice de la Polynésie française prennent des formes très diverses qui rendent leur appréhension malaisée. Au-delà des deux contrats de développement Etat-territoire, signés en application de la loi d'orientation du 5 février 1994, qui ont permis à la Polynésie française de bénéficier d'une aide de l'Etat de 229,6 M€ pour le premier (1994-1999) et 170,7 M€ pour le second (2000-2003), diverses conventions spécifiques passées avec les ministères concernés permettent de financer plusieurs domaines de compétence de la Polynésie française : convention santé-solidarité, convention jeunesse et sports, convention éducation, fixant notamment les conditions dans lesquelles l'Etat met à la disposition de la collectivité d'outre-mer les agents nécessaires au fonctionnement du service public de l'éducation et verse une dotation de fonctionnement pour l'enseignement secondaire.

L'une des aides directes les plus importantes apportée à la Polynésie française par l'Etat résulte des engagements pris par ce dernier à la suite de l'arrêt des expériences nucléaires et de la fermeture du Centre d'expérimentation du Pacifique.

La convention pour le renforcement de l'autonomie économique et financière de la Polynésie française, signée en 1996, en complément du deuxième contrat de développement, avait pour objectif de maintenir pendant une période de dix ans un flux financier annuel de 150,92 M€ pour pallier la diminution des ressources découlant de l'arrêt des essais nucléaires : une partie de ce flux (33,54 M€, valeur janvier 1996) venait compenser dans le budget de fonctionnement de la collectivité d'outre-mer les pertes de recettes fiscales et douanières liées à la fermeture du CEP, tandis que le solde venait abonder le Fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française (FREPF) destiné à financer des infrastructures ou des actions de reconversion ou d'insertion. La convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française, signée en octobre 2002, a maintenu le principe de ce flux annuel tout en encadrant les conditions d'utilisation du Fonds, devenu la « dotation globale de développement économique (DGDE) », destinée « au budget d'équipement de la Polynésie française … pour le financement des investissements ».

Néanmoins, l'utilisation par la Polynésie française d'une grande partie de cette dotation pour des actions relevant du fonctionnement (50 % en 2005), a conduit l'Etat à revoir en 2006, avec la collectivité d'outre-mer, les termes de la convention, de manière à ce que la part de cette dotation consacrée au fonctionnement (programmes d'aide en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle) soit progressivement réduite à 20 % à partir de 2008, l'essentiel de cette dotation devant être consacré à

l'investissement[213]. Cette réaffirmation de la vocation principale de la DGDE conduira la collectivité d'outre-mer à chercher d'autres ressources pour financer ses dépenses de fonctionnement.

D'une manière plus générale, toute diminution, même relative, de la contribution de l'Etat aurait des répercussions sur le budget de la Polynésie française, celle-ci devant alors assurer les financements complémentaires correspondants. L'équilibre financier de la collectivité d'outre-mer dépend donc fortement de l'évolution des concours de l'Etat. Or, leur progression n'est pas assurée. Ainsi, le 2ème contrat de développement 2000/2003 n'a-t-il été prorogé que jusqu'à 2004. Même si l'engagement budgétaire de l'Etat pour la Polynésie française n'est pas remis en question, aucune assurance n'a été donnée par l'Etat quant à la mise en œuvre d'un troisième contrat de développement. S'agissant des recettes de fonctionnement, une incertitude pèse également sur le montant de la participation de l'Etat destinée à couvrir les dépenses à caractère social dans le cadre de la convention santé-solidarité, arrivée à son terme en 2003 et prorogée par avenant depuis lors. L'Etat ne participe au financement de ces dépenses que pour une partie (29 M€ par an), qui correspondait au départ à 33 % des dépenses, mais qui est tombée à 20 % du fait de l'augmentation des dépenses de santé. La diminution relative de la participation de l'Etat a contraint le budget de la Polynésie française à supporter en 2005 une charge supplémentaire de 7,5 M€.

Les incertitudes pesant sur le montant futur des transferts de l'Etat au profit de la collectivité d'outre-mer devraient l'inciter à une certaine prudence.

B - Une progression des dépenses, source de rigidité pour l'avenir

En 2005, les dépenses de fonctionnement de la collectivité d'outre-mer, y compris les intérêts d'emprunt, s'établissaient à 798 M€ et les dépenses d'investissement à 281 M€.

La rigidité des dépenses de fonctionnementcausée par l'importance relative de la masse salariale et des participations et subventions, l'encours de la dette, qui s'accroît, l'excédent brut et la capacité d'autofinancement qui s'érodent, mettent l'accent sur la progression de certaines dépenses récurrentes qui n'ont pas fait l'objet d'une vigilance suffisante au cours des dix dernières années. Alors que la progression annuelle des dépenses de fonctionnement n'avait été que de 2,5 % entre 1991 et 1997, elle a été beaucoup plus forte entre 1997 et 2005 (7,1 %).

213) Dans le budget de l'Etat, les crédits correspondants figurent d'ailleurs parmi les subventions d'investissement.

La structure des dépenses révèle en outre une forte rigidité résultant de la permanence à un niveau élevé du montant des subventions et participations et de la masse salariale (83 % des dépenses de fonctionnement en 2005), ce qui limite les marges de manœuvre futures de la collectivité.

1 - Des dépenses de transferts croissantes, reflet du poids des organismes périphériques

Les participations et les allocations constituent le premier poste de dépenses de la collectivité (431,5 M€ en 2005). En dehors des aides à la personne ou à l'entreprise (77,4 M€), elles sont destinées pour un tiers aux communes, par l'intermédiaire du fonds intercommunal de péréquation (FIP) également financé par l'Etat, pour un tiers aux régimes territoriaux de santé et d'action sociale et, pour le dernier tiers, à divers établissements publics, fonds de soutien des prix et organismes périphériques. Il convient de souligner la croissance de cette dernière catégorie de transferts, les subventions de fonctionnement de la collectivité à ces organismes ayant presque doublé de 1999 à 2003.

La Polynésie française doit par ailleurs fréquemment participer à l'augmentation du capital de ses sociétés d'économie mixte, comme ce fut le cas pour la Société d'équipement de Tahiti et des îles (SETIL) en 1999, la Société environnement polynésien (SEP) en 2001 ou Tahiti Nui Rava'ai en 2004, lorsqu'elle ne doit pas leur octroyer des subventions d'exploitation.

Les déficits récurrents de la SEML Air Tahiti Nui (15 M€ en 2005) risquent ainsi d'avoir de lourdes conséquences pour la Polynésie française, son principal actionnaire, qui a déjà engagé, depuis 2000, plus de 31 M€ dans le fonctionnement de cette société.

Les risques engendrés par les organismes périphériques doivent non seulement s'apprécier au regard des dépenses budgétaires qu'ils génèrent pour la collectivité d'outre-mer mais aussi être mesurés à l'aune des engagements hors bilan contractés par celle-ci. On constate à ce sujet que le montant des avals de la Polynésie française a doublé entre 2001 et 2003, pour se situer à 114,8 M€ en fin de période. C'est essentiellement l'augmentation des garanties consenties à la SEM Air Tahiti Nui pour l'acquisition de quatre Airbus qui explique cet accroissement de la dette potentielle de la collectivité.

2 - Des dépenses de personnel en augmentation

La Polynésie française employait 5 200 agents en fin d'année 2003. Les salaires correspondants représentaient le second poste de dépenses du budget (218,5 M€, soit 32,5 % du total des charges). Alors que l'augmentation moyenne annuelle des frais de personnel était modérée entre 1991 et 1998 (+ 2,5 %), elle s'est nettement accrue sur la période 1998 à 2003 (+ 6,3 %). Cette évolution résultait en partie de l'accroissement des effectifs de l'administration territoriale, supérieur à 634, ce nombre n'intégrant pas les agents de cabinet recrutés au cours de cette période.

Que ce soit en termes d'effectifs ou de moyens budgétaires, cette évolution s'est traduite par un renforcement croissant des services de la présidence qui regroupaient en 2003 un quart de l'effectif des agents de la collectivité, alors que cette proportion n'était que de 18 % en 2001. Deux entités représentaient à elles seules 85 % de l'effectif de la présidence et des services rattachés : le cabinet et le groupement d'intervention pour la Polynésie (GIP).

Un cabinet pléthorique (626 agents) s'est progressivement constitué en une sorte d'administration parallèle. Au-delà de la quarantaine de proches collaborateurs du président, investis de missions relevant habituellement d'un cabinet, près de 600 agents avaient été recrutés sur des contrats dit « de cabinet », faisant l'objet de procédures de recrutement simplifiées, échappant au contrôle de légalité comme à celui exercé par l'assemblée délibérante sur les créations de postes budgétaires. En plus des agents qui auraient dû normalement relever de l'administration, dans la mesure où ils assuraient des missions de logistique (service entretien, parc automobile…) ou encore des tâches habituellement dévolues aux services opérationnels (service d'études techniques), certains agents assumaient au sein du cabinet des missions sortant de la compétence de la collectivité, comme celles du « service d'études et de documentation », s'apparentant au service des renseignements généraux de l'Etat. L'importance du cabinet, tant numérique que décisionnelle, pouvait le faire apparaître comme un doublon de l'administration territoriale. La coordination et la cohérence de l'action administrative ont parfois été mises en défaut par cette organisation. Ainsi, le service d'études techniques (SET), créé au sein de la présidence avec 14 agents rémunérés sur contrat de cabinet, intervenait-il « au coup par coup », concomitamment avec le ministère de l'équipement, sur certaines opérations, dans des conditions qui ne facilitaient pas la coordination de leur action. Dans un autre secteur, la création du département des aménagements touristiques, par

démembrement du service du tourisme, sa transformation ultérieure en service autonome et enfin son rattachement au service dont il était issu, ont contribué à la désorganisation de ce dernier.

Le licenciement d'une partie de ces agents non fonctionnaires, après 2004, a généré de multiples contentieux dont le coût pour la collectivité n'a pas encore été évalué.

Le cas du groupement d'intervention pour la Polynésie (GIP), service sans personnalité morale mais doté d'une grande autonomie de gestion, a également montré les conséquences, en termes d'économie des moyens, de la création d'une administration parallèle.

Institué en 1998, le GIP avait pour mission initiale de porter secours aux populations menacées, notamment à la suite de cyclones. Il assurait aussi les transports maritimes et prêtait son concours, en cas de besoin, à tout service administratif de la Polynésie française. Ses missions ont été rapidement banalisées et démultipliées en 2000 : gestion de parkings, de promenades publiques, d'espaces d'animation et de spectacles, travaux d'embellissement, aménagement des biens du domaine et d'une manière plus générale tous travaux d'équipement. Initialement fixé à 323 agents, l'effectif s'est stabilisé aux alentours de 600 jusqu'en 2003. Mais fin 2005, il atteignait 994 agents, en raison d'une part du transfert de 95 agents en contrat de cabinet, après la fin du mandat du président FLOSSE, d'autre part des recrutements massifs d'agents sous contrat à durée déterminée, intervenus entre le 22 octobre 2004[214] et le 3 mars 2005[215], et motivés par les besoins de sécurisation des bâtiments administratifs pendant une période d'instabilité politique. Plus de trois cent agents sous contrat à durée déterminée ont vu leur contrat pérennisé ou reconduit sous la même forme en 2006, après la dissolution du GIP. L'impact de mesures conjoncturelles, prises dans l'urgence entre 2004 et 2005, pèsera donc durablement sur le budget de la collectivité.

214) 22 octobre 2004 : Election de M. Gaston FLOSSE à la présidence de la Polynésie française à la suite de la motion de censure votée le 9 octobre 2004 contre le gouvernement de M. Oscar TEMARU.

215) 3 mars 2005 : Election de M. Oscar TEMARU à la présidence de la Polynésie française à la suite du changement de majorité intervenu à l'assemblée après les élections partielles du 13 février 2005 (circonscription des Îles du Vent) et du vote le 18 février 2005 d'une motion de censure contre le gouvernement de M. Gaston FLOSSE.

3 - Des programmes d'investissement réalisés sans réel souci d'économie et induisant des charges de fonctionnement pour l'avenir

Les dépenses d'investissement réalisées en 2003 s'élevaient à 281 M€, après une forte augmentation annuelle sur la période 1998/2003 (16 %). Les montants dépensés en 2004 et 2005 sont très légèrement en retrait avec respectivement 271 et 267 M€.

Ces dépenses ont souvent été engagées sans considération des contraintes économiques et sans souci d'efficience ou d'efficacité de l'action publique. La collectivité d'outre-mer s'est ainsi dotée en 2003 d'un avion ATR-500 pour le service de la présidence, qui a entraîné une dépense d'investissement de près de 13,9 M€ et des charges de fonctionnement, hors amortissement, estimées en 2004 à environ 1,2 M€ par an, alors que le nombre et l'objet des tournées montrent que l'utilisation de l'appareil n'est pas optimisée.

Le coût prévisionnel de réalisation des programmes d'investissement a souvent été très largement dépassé, tandis que les coûts futurs de fonctionnement des équipements réalisés n'étaient pas estimés.

L'examen de diverses opérations d'investissement, liées à la réalisation de résidences officielles, a montré à la fois l'imprécision des objectifs assignés aux programmes et l'absence de maîtrise des coûts qui résultait souvent des modifications apportées au projet en cours de réalisation.

Ainsi, pour la construction des bâtiments de la présidence, le coût total des dépenses réalisées, ameublement compris, a pu être évalué à 38,5 M€ fin 2004, alors que le coût initial du programme, fixé en 1996, était de 12,6 M€. Cet écart important révèle l'insuffisante préparation du projet ainsi que ses dérives, occasionnées par les exigences du maître d'ouvrage.

Dans le cadre d'une autre opération, l'acquisition par la Polynésie française, en 1998, de l'atoll de Tupaï (situé près de Bora-Bora), pour y aménager un lieu d'hébergement, a entraîné une dépense d'investissement de 13,4 M€, pour un coût de fonctionnement a minima de 419 000 € par an. De même, de janvier à juillet 2003 ont été réalisés sur l'atoll de FAKARAVA d'importants travaux d'aménagements, pour un coût total de 21 M€. Ces installations ont ensuite hébergé des personnalités invitées par la présidence, 20 à 25 jours au plus par an.

Le groupement d'intervention pour la Polynésie (GIP) constituait, eu égard au montant des crédits budgétaires qui lui étaient alloués, le quatrième service de la collectivité pour les dépenses d'investissement. L'impréparation de ses projets explique dans bien des cas les dérapages observés. Ainsi, de nombreuses dépenses réalisées entre 2001 et 2004 par ce service, pour l'aménagement d'espaces publics, n'ont pu servir à leur objet initial, à cause d'une absence d'études sérieuses et préalables des besoins à satisfaire. Dans le domaine des transports maritimes, première activité permanente du GIP, de nombreuses mises au point en cours d'exécution des marchés passés en Chine ont par ailleurs augmenté les coûts de construction des navires de la flottille administrative.

La construction du nouvel hôpital de Papeete est la plus importante opération d'investissement de la collectivité d'outre-mer, en cours d'exécution. Envisagée en 1997 par les gestionnaires de l'actuel établissement, cette opération a été décidée et lancée en janvier 2001 par le président de la Polynésie française, sans attendre le résultat d'études sur le coût de fonctionnement de la nouvelle structure hospitalière et son incidence sur l'équilibre des comptes sociaux. Le projet était évalué au 31 décembre 2005 à 276,5 M€, la livraison étant prévue pour 2008. A moins de deux ans de l'ouverture du nouvel hôpital, les conditions de recrutement et de formation des nouveaux agents destinés à le faire fonctionner et l'estimation précise de son coût de fonctionnement ne sont toujours pas connues.

II - Une organisation et des contrôles défaillants

L'organisation de la collectivité d'outre-mer a favorisé au cours des années passées une certaine opacité dans la gestion des fonds publics, alors que les organes et dispositifs de contrôle interne et externe étaient incapables d'empêcher les dérives.

A - Une organisation favorisant l'opacité de la gestion

L'extrême concentration du pouvoir au sein de la collectivité et l'imparfaite définition des procédures relatives à l'engagement de la dépense publique ont fortement contribué à l'opacité de la gestion.

1 - La concentration du pouvoir de décision et la faiblesse des organes délibérants

En vertu de la loi organique du 27 février 2004 portant statut de la collectivité d'outre-mer, l'assemblée de la Polynésie française a notamment pour mission de voter le budget et de contrôler l'action du président et du gouvernement.

Pourtant, des pouvoirs importants ont été exercés par le président de la Polynésie française ou par le conseil des ministres, sans contrôle de l'assemblée délibérante.

De nombreux recrutements d'agents (626 au total) ont ainsi été opérés par la voie de contrats de cabinet, dont la notion avait été peu à peu détournée. L'assemblée délibérante n'a alors été amenée à se prononcer que sur une enveloppe budgétaire globale laissée à la disposition de la présidence, aucune limite n'étant imposée à l'effectif ou aux missions du cabinet.

Les décisions budgétaires relèvent par principe de la compétence de l'assemblée de la Polynésie française. Pourtant, l'exécutif s'est parfois immiscé dans l'exercice de cette compétence. Des annulations d'autorisations de programme non engagées ont ainsi été décidées par un simple arrêté en conseil des ministres, alors que le parallélisme des formes commandait que l'assemblée, qui les avait votées, délibère sur leur annulation. A de maintes reprises, l'assemblée s'est elle-même privée de certaines de ses prérogatives pour les transférer, par délibération, à l'exécutif, comme ce fut le cas pour l'admission en non valeur des créances ou l'attribution de certaines subventions.

Alors que la réglementation financière et comptable de la collectivité prévoit qu'en annexe au budget figure la liste prévisionnelle des subventions de fonctionnement par bénéficiaire, il existe désormais une ligne budgétaire « subventions aux associations diverses », d'un montant moyen annuel de 1,25 M€, à la disposition du président de la Polynésie française. Ainsi, plusieurs organismes sont-ils subventionnés, à la fois dans le cadre de la liste nominative arrêtée au budget et dans le cadre de l'enveloppe attribuée par le président. Il n'est rendu compte de l'utilisation de cette ligne ni dans les documents budgétaires ni dans le rapport d'activité présenté à l'assemblée.

Par ailleurs, en l'absence de dossiers techniques et de critères d'attribution, les motifs des choix opérés par le président pour l'octroi des subventions d'investissement aux communes restent obscurs.

Le manque d'information des représentants à l'assemblée de la Polynésie française doit également être relevé en ce qui concerne la gestion des programmes d'investissement.

Ce défaut d'information a abouti, dans certains cas, à soustraire du contrôle de l'assemblée d'importantes dépenses, notamment en matière d'acquisitions foncières ou de travaux, sans que celle-ci puisse se prononcer sur leur utilité.

Par ailleurs, il n'existe pas de programme pluriannuel d'investissement débattu devant l'assemblée et soumis à son approbation. Un programme quinquennal a bien été élaboré, fin 2002, par le gouvernement de la Polynésie française, dans le cadre du suivi de la dotation globale de développement économique (DGDE). Cependant, il n'a jamais fait l'objet d'un débat à l'assemblée. Seules figurent dans le budget de la Polynésie française, les autorisations de programme financées par la DGDE, sans que le lien avec ce programme quinquennal puisse être clairement établi. Or, il s'avère très difficile pour les élus de comparer le programme quinquennal aux opérations financées en tout ou partie par la DGDE et le reliquat du fonds de reconversion économique de la Polynésie française (FREPF), car depuis 2002, toutes les opérations initialement prévues n'ont pas été réalisées. Il existe pourtant des instruments de suivi d'exécution budgétaire, sous la forme de fiches budgétaires d'opérations qui pourraient aider les membres de l'assemblée délibérante à mieux contrôler ces opérations. Mises en place en 2004 et centralisées par la direction locale du budget, ces fiches servent actuellement au suivi de l'exécution de la DGDE et sont adressées chaque année au représentant de l'Etat en Polynésie française. Une présentation synthétique de ces fiches budgétaires d'opérations pourrait être destinée aux élus de l'assemblée, afin qu'ils appréhendent mieux l'évolution des opérations d'investissement, et plus particulièrement celles financées par la DGDE et le reliquat du FREPF.

D'une manière générale, le développement du pouvoir de contrôle de l'assemblée sur la gestion des finances de la collectivité garantirait une meilleure maîtrise de l'évolution de la dépense publique et de la pression fiscale. Or, l'absence de débat d'orientation budgétaire à l'assemblée est révélatrice du rôle dans lequel sont encore cantonnés ses membres. En effet, le règlement intérieur de l'assemblée prévoit que le discours du président de la Polynésie française permettant de présenter les grandes orientations du budget à venir, lors de l'ouverture de la session budgétaire, ne donne lieu à aucun débat. Il est peu compréhensible, eu égard à l'importance de la collectivité d'outre-mer, que ce débat soit imposé en Polynésie française aux communes de 3500 habitants et plus, alors qu'il ne l'est toujours pas pour le « Pays ».

2 - L'opacité des procédures

En ce qui concerne les procédures de commande publique, dont la réglementation relève de la seule compétence de la collectivité, certaines pratiques ont permis l'attribution de nombreux contrats publics dans des conditions quasi confidentielles, pratiques facilitées, jusqu'en février 2004, par la non obligation de transmission des marchés au contrôle de légalité. C'est ainsi que pour les procédures d'appel d'offres les plus fréquemment utilisées, c'est le président de la Polynésie française, et non une commission d'élus, qui choisit librement l'offre qu'il juge la plus intéressante, comme le prévoit le code des marchés publics applicable localement.

Malgré ces facilités, les règles de mise en concurrence, notamment le respect de l'égalité des chances des candidats à concourir, ont été contournées à de nombreuses reprises lors des appels d'offres pour les opérations d'investissement. De multiples irrégularités ont ainsi été relevées lors du contrôle du groupement d'intervention de la Polynésie (GIP) qui recourait très fréquemment aux mêmes entreprises. Certaines d'entre elles, qui avaient des liens étroits avec le responsable du service, réalisaient d'ailleurs la totalité de leur chiffre d'affaires avec le GIP.

A l'occasion de l'attribution des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux relatifs à la construction de la présidence, les règles du code des marchés publics ont été interprétées de manière à réduire la mise en concurrence : le programme a ainsi été considéré comme une réhabilitation d'ouvrage existant, qui permettait d'éviter l'organisation d'un concours, alors qu'il s'agissait, l'ancienne structure étant rasée, de la construction de bâtiments nouveaux. Des appels d'offres ont été déclarés infructueux pour permettre une négociation directe avec les entreprises. Des avenants de régularisation ont été passés après réalisation de travaux supplémentaires par les entreprises titulaires des marchés.

La même liberté a été prise avec les règles en vigueur, en matière de recrutement. La permanence de la même présidence de 1991 à 2004 avait pérennisé la situation de certains agents de cabinet. Pour leur éviter d'être soumis à la précarité d'un contrat de cabinet lié à la durée du mandat de l'élu et de perdre les avantages d'un régime indemnitaire favorable, des dispositions les concernant ont été incluses dans une délibération de 2002 visant à résorber les emplois précaires, donnant ainsi la possibilité au président de les nommer dans l'un des cadres d'emploi de la fonction publique. Cette délibération, qui a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Papeete, a été annulée en 2004 au motif qu'elle instaurait un régime d'accès privilégié aux emplois titulaires, réservé aux contractuels. Le jour même, 55 arrêtés ont été pris à la demande de la présidence pour intégrer dans la fonction publique des agents dont la plupart bénéficiaient d'un contrat de cabinet.

Les intérêts personnels de certains agents de la collectivité ont enfin pu conduire à l'utilisation de moyens publics à des fins privées. C'est ainsi que fut créée en 2000 une société commerciale, sous l'impulsion du chef de service du groupement d'intervention de la Polynésie (GIP), qui en fut même pendant les premières années le gérant, ayant pour unique associé une coopérative de pêcheurs ne regroupant que des agents de ce service public territorial. En apparence, cette société privée n'avait aucun lien avec le service. Pourtant, pendant plusieurs années son secrétariat a été assuré par un agent du GIP, dans les locaux du service. Pour le compte de cette société, des marins du GIP ont assuré plusieurs convoyages de thoniers provenant de Corée puis de Chine. Le manque de clarté des relations entre la société et le GIP a entretenu une réelle confusion entre les intérêts privés des agents de la collectivité d'outre-mer et les moyens du service public.

3 - La faiblesse des outils de prévision et de suivi de l'exécution budgétaire

Les outils de prospective, d'analyse et de pilotage de l'exécution du budget, déterminants pour que les responsables politiques puissent assurer le maintien des grands équilibres, sont, lorsqu'ils existent, déficients.

Les documents budgétaires et comptables ne permettent pas de connaître le niveau d'exécution des autorisations de programmes (AP).

Malgré les améliorations apportées en 2004, qui facilitent désormais la distinction entre services votés et mesures nouvelles lors du vote du budget primitif, les documents budgétaires et comptables ne permettent pas aux membres de l'assemblée et aux citoyens d'avoir une totale lisibilité des crédits ouverts par opération et d'en suivre l'exécution. Dès lors, ces documents ne sont pas de nature à garantir une totale transparence de l'utilisation des fonds publics.

Le système des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) a été progressivement détourné de son objectif principal qui est d'établir un lien entre la logique pluriannuelle de réalisation des opérations d'investissement et le cadre budgétaire annuel qui prévaut pour l'allocation des moyens nécessaires à leur exécution. On constate dans la pratique que les procédures suivies ne permettent pas l'identification des dépenses. Celles-ci sont imputées à plusieurs autorisations de programme dont le libellé est suffisamment large pour autoriser des imputations multiples, ce qui nuit à la transparence des documents budgétaires et comptables.

Les modifications fréquentes apportées aux autorisations de programme (AP) existantes, comme le grand nombre de création d'AP en cours d'année, traduisent également les changements récurrents dans la réalisation des programmes imposés par les responsables politiques.

Le nombre important d'autorisations de programme ne recevant pas de début d'exécution au cours de l'année de leur ouverture résulte du fait qu'elles sont considérées comme un moyen d'affichage politique. Elles sont inscrites sans que soit prévu le financement correspondant et sans garantie de la réalisation de l'opération.

Il faudra attendre 2004 pour qu'intervienne une première mise à jour significative des autorisations de programme, l'assemblée de la Polynésie française ayant alors annulé 20 % du stock des autorisations antérieures pour lesquelles aucune dépense n'avait été effectuée. De telles mises à jour devraient être plus fréquentes afin de clarifier le processus de prévision budgétaire.

S'agissant de la consommation des crédits de paiement, la faiblesse des taux d'exécution annuels des opérations d'investissement (inférieurs à 50% des crédits délégués) met en évidence l'imprécision des prévisions budgétaires. Les crédits de paiement reportés chaque année représentent en moyenne une année d'exécution.

Le suivi des opérations d'investissement au moyen de fiches budgétaires d'opérations, à compter de 2004, aurait dû permettre de garantir, dès le vote de l'autorisation de programme, l'inscription des crédits de paiement nécessaires pour chacune des années de réalisation de l'opération, et d'assurer ainsi l'adéquation entre les crédits de paiement ouverts et les sommes mandatées en fin d'exercice. Le taux d'exécution des investissements de 2005 (44 %) montre qu'il en est toujours rien.

Les prévisions de recettes budgétaires de la Polynésie française souffrent également de l'absence d'études préalables en matière fiscale ; de même, les changements de mode de calcul des rôles d'impôt et l'absence de suivi de l'assiette des contributions directes ne permettent pas d'appréhender le montant des recettes fiscales attendues. Le foisonnement des taxes et droits indirects (on en dénombrait 35 au 31 décembre 2003) nuit à la lisibilité du dispositif fiscal ; certains ont pu connaître une existence très courte, comme la taxe sur les recettes de publicité autres que télévisées, qui n'aura duré qu'un an. Dans d'autres cas, des décisions relatives à l'assiette de taxes ont pu être prises en contradiction avec des objectifs d'une autre politique publique.

La préparation des décisions à prendre dans ce domaine est d'autant plus importante que depuis la loi statutaire de 2004, les mesures relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impôts et taxes relèvent de « lois du pays », qui, compte tenu des risques de recours auxquels elles sont soumises, rendent leur vote nécessaire au moins six mois avant le début de l'exercice budgétaire, pour permettre leur entrée en vigueur au 1er janvier.

L'autonomie dont bénéficie la Polynésie française devrait l'inciter à engager une réflexion stratégique sur sa fiscalité. Dès lors, les études d'impact préalables à la mise en place de nouvelles dispositions et l'analyse de la cohérence de sa politique fiscale pourraient être les principales missions d'un observatoire des impôts qui fait défaut. Cette carence est d'autant plus ressentie que désormais les recettes fiscales dépendent en grande partie de l'activité économique et que des variations importantes peuvent être observées sur de courtes périodes.

Pour permettre un travail efficace de cet observatoire, les services actuellement en charge de la fiscalité devraient affiner leurs prévisions et améliorer leurs contrôles afin d'avoir la maîtrise du dispositif. Le contrôle fiscal est presque inexistant. Il n'y a pratiquement pas de vérification sur pièces et seuls 15 contrôles sur place avaient été réalisés en 2003. Par ailleurs, le service des contributions ne disposait d'aucune statistique en matière de contentieux jusqu'en 2002.

La faiblesse des outils de prévision se fait également sentir dans le suivi des incidences budgétaires du mécanisme de défiscalisation locale, qui consiste en un crédit d'impôt sur les sociétés et sur les transactions pour tout investisseur dans les divers domaines de la vie économique polynésienne, et dont le succès n'avait pas été anticipé. En 2004, le montant des défiscalisations atteignait encore le double des prévisions du budget primitif. Des modifications pour limiter le nombre des opérations de défiscalisation étaient pourtant intervenues début 2004, mais elles ont été corrigées en décembre de la même année. Ces modifications intervenues en moins d'un an prouvent certes une grande réactivité, mais également une insuffisance des études préalables. Elles peuvent provoquer un climat d'incertitude pour le monde économique, peu disposé à des changements aussi rapides des règles.

Enfin, le recouvrement n'est pas organisé de façon rationnelle, puisqu'il est assuré, en matière d'impôts indirects et de recettes du domaine, de l'enregistrement et de la conservation des hypothèques, par deux comptables publics sur lesquels le payeur de la Polynésie française n'a aucun moyen de contrôle, et dont les restes à recouvrer ne figurent pas dans les comptes présentés à l'assemblée.

4 - La nécessité de poursuivre la réflexion sur la modernisation des instruments de suivi de l'exécution budgétaire

Un premier pas a été fait pour tenter d'améliorer la transparence de la gestion de la collectivité d'outre-mer. La Polynésie française vient en effet d'engager une réflexion sur de nouveaux instruments de suivi de l'exécution budgétaire, se rapprochant ainsi des objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), tout en les adaptant aux spécificités locales.

Ainsi, une délibération du 27 juillet 2006 modifiant l'organisation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française, a décidé de spécialiser les crédits par mission, regroupant les dépenses qui concourent à la réalisation d'une politique publique définie. Ces missions, au nombre de 18, sont interministérielles. Elles sont déclinées en 70 programmes. Par ailleurs, l'inspection générale de l'administration a été chargée, en collaboration avec chaque ministère local, de l'élaboration de ratios de gestion et d'indicateurs de performance.

Cette réforme devrait permettre d'apporter une plus grande clarté dans les choix stratégiques des finances publiques et accroître l'efficacité de la gestion de la collectivité. Comme c'est déjà le cas pour l'Etat, dans le cadre des dispositions de la LOLF, cette réforme devrait conduire à une plus grande liberté, mais également à une plus grande responsabilité des gestionnaires.

Il serait souhaitable que cette démarche nouvelle s'accompagne de dispositions incitatives pour les principaux responsables de la gestion. Ces mesures seraient d'autant plus facilement envisageables que la collectivité d'outre-mer est pleinement compétente pour édicter une réglementation dans ces domaines.

L'assemblée de la Polynésie française pourrait être étroitement associée à cette réforme qui devrait lui donner une meilleure connaissance du coût et de l'efficacité des actions engagées par la Polynésie française.

Ces évolutions ouvriraient la voie à la mise en place d'une évaluation des politiques publiques qui apparaît d'autant plus nécessaire que le domaine de compétence de la collectivité d'outre-mer est vaste et diversifié et que l'existence de nombreux ministères, intervenant pour des politiques communes, peut être à l'origine d'incohérences, d'inefficacité ou d'inefficience.

B - Une insuffisance du contrôle interne de la collectivité et du contrôle externe exercé par l'Etat

Les fonds publics dont dispose la collectivité d'outre-mer sont utilisés sans contrôle suffisant de l'administration locale, de l'assemblée délibérante ou des services de l'Etat. Les procédures budgétaires et comptables comportent en effet de nombreuses failles qui font obstacle à des contrôles plus pertinents.

1 - Le contrôle interne doit être renforcé

La Polynésie française dispose de plusieurs organes de contrôle interne qui ont été impuissants à empêcher les dérives.

L'inspection générale de l'administration du territoire (IGAT)[216], créée par la collectivité en 1985, est chargée d'étudier les mesures propres à assurer une bonne organisation et un bon fonctionnement des services publics, établissements publics et offices de la collectivité d'outre-mer. Cependant, cette inspection, placée sous la seule autorité du président de la Polynésie française, ne dispose pas d'une autonomie d'action, ses investigations n'étant entreprises qu'à la demande du président. Bien qu'elle soit chargée de rédiger le rapport annuel d'activité du gouvernement, sa propre activité ne fait pas l'objet d'un rapport annuel soumis à l'assemblée de Polynésie française, contrairement aux autres services et établissements publics de la collectivité d'outre-mer. Depuis sa création, l'IGAT n'a réalisé que deux à trois études par an, consacrées soit aux services internes de la collectivité, soit à des organismes périphériques. La mission confiée à l'IGAT en vue du contrôle de ces organismes pourrait être développée en plaçant sous son autorité les agents actuellement chargés de suivre l'évolution financière des sociétés d'économie mixte. Ce rôle est actuellement dévolu au service des finances et de la comptabilité bien que certains dossiers soient directement suivis par les services de la présidence (ainsi d'Air Tahiti Nui). Le renforcement de ces contrôles est pour le moins nécessaire, la loi organique du 27 février 2004 ouvrant à la collectivité la possibilité de participer désormais au capital de toute société commerciale, à la seule condition que cette participation présente un intérêt général.

216) Devenue IGA après l'adoption en 2004 du nouveau statut de la Polynésie française.

L'inspection générale de l'administration devrait voir en outre son autonomie renforcée vis-à-vis de l'exécutif local, pour être en mesure de proposer les améliorations qui lui paraissent indispensables. Pour cela, elle devrait pouvoir disposer d'une marge d'initiative dans la programmation de son activité.

Par ailleurs, le contrôle des dépenses engagées (CDE), institué en 1990, intervient dans le cadre d'un dispositif bien structuré, mais connaît certaines faiblesses dans sa mise en œuvre. Ainsi, dans la pratique, les correspondants du contrôleur des dépenses engagées sont également agents des services dans lesquels ils sont chargés de la saisie de la dépense dans la comptabilité d'engagement, ce qui les soumet à de fortes contraintes, dues à cette double dépendance. De plus, dans le cas où le contrôleur refuse son visa, le président de la Polynésie française peut passer outre à ce refus par décision motivée.

Les refus de visa du contrôleur et les décisions de passer outre de l'ordonnateur trouvent essentiellement leur origine dans le non respect des règles de passation des marchés et de leurs avenants et dans les pratiques de « régularisation » a posteriori des dépenses de fonctionnement, notamment en matière de frais de personnel, lorsque l'embauche précède les décisions de recrutement.

Pour éviter de soumettre leurs actes ou décisions d'engagement au visa du contrôleur des dépenses engagées, certains services multiplient les bons de commandes jusqu'au seuil en dessous duquel ce visa n'est pas requis. Or, le contrôleur des dépenses engagées n'est pas investi de toutes les missions d'une cellule de contrôle interne, qui lui permettraient notamment de déceler ces pratiques en matière de commande publique.

Un renforcement du contrôle des dépenses engagées apparaît donc souhaitable, de manière à fiabiliser les procédures. Les correspondants du contrôleur des dépenses engagées pourraient lui être spécifiquement rattachés. Par ailleurs, les décisions de passer outre à son refus de visa pourraient être utilement transmises, dès leur édiction, au contrôle de légalité et à la chambre territoriale des comptes.

La collectivité n'est pas non plus dotée de services de contrôle interne qui lui permettraient de développer la collecte et l'analyse des données financières nécessaires à la maîtrise des coûts. Même dans les entités dont l'activité se rapproche de celle d'entreprises ou de services à caractère industriel et commercial, aucune analyse précise des coûts n'est opérée et l'on ne peut que regretter l'absence de comptabilité analytique. Pour le groupement d'intervention de la Polynésie (GIP), dont les missions multiples auraient nécessité la mise en place d'un suivi des coûts, l'affectation d'un seul agent au contrôle de gestion n'a pas permis de mettre en place des outils de mesure du coût des différentes activités.

Au préalable, le contrôle interne devra veiller à l'amélioration de la fiabilité des comptes de la collectivité, de nombreuses imperfections ayant été détectées.

Ainsi, le principe du rattachement des charges et des recettes à l'exercice n'est pas respecté, notamment en ce qui concerne la prise en charge des dépenses de personnel.

Par ailleurs, le bilan de la Polynésie française ne fait pas état des restes à recouvrer figurant dans les comptes des deux receveurs particuliers que sont d'une part le receveur des domaines, de l'enregistrement et de la conservation des hypothèques, d'autre part le receveur des impôts. Or, pour ce dernier les restes à recouvrer au 31 août 2006 représentaient près de 35,5 M€. A la fin de l'exercice 2005, le montant des créances irrécouvrables en matière fiscale s'élevait à 12,5 M€, alors qu'aucune provision n'était prévue pour couvrir l'apurement de ces créances.

Le bilan ne donne pas non plus une image fidèle des valeurs immobilisées de la collectivité. L'écart entre l'inventaire de la direction des finances et de la comptabilité et l'état de l'actif du payeur s'élève à près de 54,5 M€, provenant pour l'essentiel de la valorisation des participations au capital de la banque SOCREDO. Si la réglementation issue de l'instruction comptable M51 ne prévoit pas de dispositions particulières pour prendre en compte les évolutions de la valeur des participations, la réglementation comptable de la Polynésie française peut cependant être adaptée afin d'autoriser la constitution de provisions pour dépréciation et ainsi de prendre en compte de tels risques.

De nombreuses améliorations sont ainsi attendues pour que le bilan de la Polynésie française donne une image fidèle de la situation financière de la collectivité.

2 - Le contrôle de l'Etat doit être réaffirmé et mieux coordonné

Le contrôle de l'Etat sur la collectivité d'outre-mer de la Polynésie française s'inscrit dans le cadre du statut d'autonomie qui lui est reconnu. Cette mission s'exerce a posteriori, tant pour le contrôle de la régularité et de la légalité des actes que pour le contrôle budgétaire, mais dans des conditions qui limitent l'action du représentant de l'Etat par rapport à celle qu'exerce un préfet de département. Ainsi, certains actes ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat pour qu'il exerce le contrôle de légalité. Tel fut le cas, jusqu'en 2004, des marchés publics passés par la collectivité d'outre-mer. Certains cas de saisine budgétaire ne sont pas ouverts au haut-commissaire (absence de vote du budget, déficit du compte administratif).

Dans la pratique, le nombre d'actes donnant lieu chaque année à un déféré du haut-commissaire de la République au titre du contrôle de la légalité reste faible. De 2003 à 2006, le nombre de déférés enregistrés par le tribunal administratif n'a été que de 17, soit environ 4 par an.

Il en est de même pour les saisines au titre du contrôle des actes budgétaires, le représentant de l'Etat n'ayant saisi la chambre territoriale des comptes qu'en 1992 et en 2006, pour un déséquilibre du budget de la collectivité d'outre-mer. En début d'année 2005, l'un des motifs ayant conduit à la saisine de la chambre l'année suivante, aurait déjà pu justifier la mise en œuvre de la procédure. Par ailleurs, la chambre n'a jamais été saisie par le représentant de l'Etat au titre de l'inscription d'une dépense obligatoire au budget de la collectivité, alors que dans plusieurs cas il aurait été fondé à le faire.

Le contrôle par l'Etat des fonds publics gérés par la Polynésie française mériterait encore d'être renforcé et mieux coordonné, notamment en ce qui concerne les opérations d'investissement.

Le contrôle de l'utilisation de la dotation globale de développement économique (DGDE), principale contribution de l'Etat au budget de la collectivité d'outre-mer (environ 110 M€ par an), révèle bien les limites du rôle joué par l'Etat dans ce domaine.

La Polynésie française a l'obligation, dans le cadre de la convention du 4 octobre 2002 qui institue la DGDE, d'établir un programme quinquennal d'investissement. Ce programme présente l'inconvénient de n'être pas chiffré puisqu'il ne fixe que des orientations. La collectivité est toutefois tenue de présenter chaque année à l'Etat la tranche annuelle suivante quantifiée du programme d'investissement. L'exécution de ces projets donne lieu ensuite à un compte rendu annuel d'exécution. Un comité mixte paritaire, chargé du suivi de l'exécution de la convention peut formuler des recommandations sur la mise en œuvre du programme. Toutefois, il aura fallu attendre près de quatre ans pour voir la création de ce comité, en février 2006.

Par ailleurs, à l'achèvement de chaque projet, la collectivité est tenue de produire à l'Etat un dossier détaillé que le haut-commissaire adresse ensuite à la chambre territoriale des comptes pour qu'elle puisse exercer ses contrôles habituels. Le seul dossier communiqué à ce titre, concernant les aménagements de l'atoll de Fakarava, terminés en juillet 2003, n'a été transmis à la chambre qu'en juin 2005. Depuis cette date, aucun autre dossier n'a été communiqué, ni à la chambre ni aux services de l'Etat, alors que 13 autres opérations financées par la DGDE sont achevées.

L'analyse faite sur les comptes-rendus annuels montre qu'il est particulièrement difficile de suivre les opérations initialement prévues au titre de la DGDE ou de l'ex-FREPF en raison des nombreux changements intervenus, soit dans l'origine du financement, soit dans le contenu des opérations. La mise en place de fiches budgétaires d'opération devrait permettre dans l'avenir de mieux identifier les opérations de la liste prévisionnelle annuelle de sorte que la lisibilité du suivi de l'utilisation des crédits ne soit plus troublée par de trop nombreux changements, comme ce fut le cas en 2003.

Le contrôle des opérations financées par la DGDE est d'autant plus nécessaire que le nouveau dispositif mis en place par la convention de 2002 présente plus de souplesse pour la collectivité que le régime antérieur d'octroi des subventions d'équipement par l'Etat, comme l'ont bien montré les péripéties du financement de la construction du nouvel hôpital de Papeete. La précipitation observée lors du lancement de ce projet par la collectivité, en 1999, avait conduit l'Etat à suspendre sa participation financière au titre de cette opération, dans l'attente de la réalisation d'études préalables relatives au coût de fonctionnement futur du nouvel équipement et à son impact sur l'équilibre des comptes sociaux. Avec la mise en place de la DGDE, l'Etat est devenu, ultérieurement, le principal financeur de ce projet estimé à 276,5 M€, alors que les incertitudes sur le financement des coûts de fonctionnement de la structure hospitalière demeurent.

Le renforcement du contrôle a posteriori exercé par les différents organes de l'Etat présents en Polynésie française permettrait d'envisager, dans de meilleures conditions la poursuite des engagements pris par la collectivité nationale.

Ce renforcement est d'abord rendu nécessaire par l'obligation qu'ont les services de l'Etat de suivre annuellement la réalisation des objectifs qui guident désormais leur action.

Appliqués aux services de l'Etat en Polynésie française, ces objectifs doivent bien entendu respecter le statut d'autonomie renforcée dont dispose la collectivité d'outre-mer.

Afin de remplir tous ces objectifs, et ce dans un souci de meilleure information des citoyens et des élus nationaux, l'Etat doit en premier lieu poursuivre ses efforts en vue d'une connaissance plus précise des moyens et fonds alloués à la Polynésie française, en distinguant bien ce qui relève des compétences liées à sa souveraineté, des aides directes et indirectes de l'Etat au profit de la seule collectivité d'outre-mer, notamment en ce qui concerne les personnels mis à disposition.

La connaissance précise de l'efficacité et de l'efficience de ces aides est d'autant plus difficile à appréhender par les services de l'Etat et le Parlement, qu'il n'existe pas actuellement de structure partenariale d'évaluation des politiques publiques entre l'Etat et la Polynésie française.

Une telle structure permettrait d'assurer l'évaluation des politiques publiques menées en Polynésie française grâce aux aides de l'Etat, tant dans le domaine des investissements structurants que dans celui des aides à l'emploi. Elle répondrait aux obligations fixées par l'avenant n°2 à la convention du 4 octobre 2002 qui prévoit que son rapport quinquennal d'exécution devra porter sur les résultats enregistrés, les moyens et les procédures mises en œuvre par la collectivité d'outre-mer pour mener à bien les programmes financés par la DGDE.

Cependant l'évaluation des politiques publiques ne devrait pas se limiter à l'emploi de la DGDE, mais couvrir l'ensemble des secteurs d'interventions directes ou indirectes de l'Etat au profit de la collectivité d'outre-mer. Tel devrait être le cas de l'évaluation des aides attribuées dans le cadre du régime de solidarité territoriale (27,79 M€ en 2005) et en matière de santé publique (6,3 M€ en 2005), mais également dans le domaine de l'éducation nationale (357 M€ en 2005 uniquement en rémunérations de personnels de l'éducation nationale et de l'enseignement privé conventionné). Ces secteurs relevant de la pleine compétence de la Polynésie française, une telle évaluation nécessiterait toutefois une parfaite coordination entre les services de l'Etat et ceux de la collectivité d'outre-mer.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Quel que soit le degré d'autonomie accordé à la Polynésie française, les fonds qu'elle utilise restent soumis aux contrôles qui s'imposent à tous les organismes publics. Cette exigence est d'autant plus justifiée que l'Etat, qui apporte une aide importante à la collectivité d'outre-mer, est lui-même tenu de répondre aux obligations nouvelles introduites par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cela supposera de rechercher à l'avenir une plus grande transparence interne, avec un rôle accru de l'assemblée délibérante ainsi qu'une meilleure coordination des contrôles exercés par l'Etat. On pourrait en attendre une meilleure efficience de la gestion publique ainsi qu'une clarification des rapports entre l'Etat et la collectivité d'outre-mer. Les recommandations de la Cour des comptes s'articulent ainsi autour de trois axes principaux :

Le renforcement de la transparence au sein de la collectivité

Le développement des fonctions de collecte de l'information et de contrôle interne devrait être un préalable à toute réflexion stratégique sur l'avenir des finances de la Polynésie française.

Pour cela, il est nécessaire :

- *de renforcer la fiabilité des comptes (valorisation plus précise du patrimoine, notamment des immeubles et valeurs mobilières, avec constitution de provisions pour dépréciation, suivi exhaustif des restes à recouvrer dans le bilan de la collectivité, application rigoureuse du principe de rattachement des charges et produits à l'exercice) ;*
- *de clarifier la présentation des documents budgétaires ; il conviendrait notamment de procéder chaque année à la mise à jour des autorisations de programme, sous le contrôle de l'assemblée délibérante ;*
- *d'engager une réflexion stratégique sur l'évolution des finances de la collectivité, en particulier dans le domaine de la fiscalité ; unobservatoire des impôts pourrait être chargé de suivre l'évolution de l'assiette et des ressources fiscales et de réaliser des études prospectives sur la rénovation du système fiscal.*

Par ailleurs, la collectivité devrait développer les organes et dispositifs de contrôle interne dont elle dispose, voire en créer d'autres :

- *une plus grande latitude devrait être laissée à l'inspection générale de l'administration de la Polynésie française, notamment pour la programmation de ses thèmes de contrôle ; son activité et ses moyens devraient être accrus pour mieux assurer l'audit interne des services et le suivi des organismes périphériques ;*
- *le contrôle des dépenses engagées devrait être renforcé ; les décisions de passer outre au refus de visa du contrôleur des dépenses engagées pourraient être systématiquement transmises aux services chargés du contrôle de légalité et à la chambre territoriale des comptes ;*
- *un service de contrôle de gestion, compétent pour l'ensemble de la collectivité, devrait être à même de développer l'analyse des coûts des différents ministères et services publics ; il pourrait avoir en charge la mise en place d'une comptabilité analytique pour les services assurant des prestations tarifées.*

Le développement du contrôle de l'assemblée sur la gestion des finances de la Polynésie française

L'organisation d'un débat d'orientation budgétaire préalable au vote des dispositions fiscales et du budget primitif devrait être rendue obligatoire.

Un programme pluriannuel d'investissement devrait être débattu et voté par l'assemblée de la Polynésie française.

Des instruments de suivi d'exécution de ce programme seraient à élaborer à partir des fiches budgétaires d'opération.

L'amélioration de la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la collectivité d'outre-mer et la mesure de leur impact

La connaissance des moyens publics apportés par l'Etat à la Polynésie française doit être améliorée, en distinguant mieux ce qui relève des compétences liées à sa souveraineté, des aides directes et indirectes au profit, d'une part, de la collectivité d'outre-mer, d'autre par,t des communes et de leurs groupements.

L'utilisation de ces moyens doit par ailleurs être mieux contrôlée. Une meilleure coordination des services de l'Etat doit être recherchée. La coopération et l'échange d'informations entre ces services et la chambre territoriale des comptes doivent être développés.

Enfin, une structure partenariale d'évaluation des politiques publiques entre l'Etat et la Polynésie française pourrait être créée, sous la forme d'un comité mixte d'évaluation, chargé de suivre les actions et programmes cofinancés par l'Etat et la collectivité d'outre-mer dans le cadre des différentes conventions qui les lient.

RÉPONSE DE MONSIEUR OSCAR MANUTAHI TEMARU, PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE DU 14 JUIN 2004 AU 22 OCTOBRE 2004 ET DU 3 MARS 2005 AU 26 DÉCEMBRE 2006

L'insertion de la Cour des comptes sur la gestion des fonds publics par la Polynésie française sur la période 1991-20005 est une synthèse des différents rapports de la chambre territoriale des comptes, lesquels ont relevé les dysfonctionnements dans la gestion du gouvernement précédent. Je n'ai aucune autre observation à formuler sur ce point.

Par contre, je crois utile de rappeler que si les fonds publics sont destinés à soutenir l'action du gouvernement, « les incertitudes pesant sur le montant futur des transferts de l'Etat » sont préjudiciables à une gestion prévisionnelle des ressources. La structure partenariale d'évaluation des politiques publiques aurait dès lors plus de légitimité s'agissant d'évaluer des projets cofinancés.

Une connaissance préalable des contributions de l'Etat au bénéfice de la collectivité sur un moyen ou long terme faciliterait la programmation pluriannuelle des investissements que vous appeler de vos vœux. Il faut renouer avec la politique contractuelle de la décennie passée.

Enfin, je tenais à mentionner que les contributions de l'Etat même contractuelles tardent parfois à être versées mais nous comprenons que ce n'est qu'un phénomène conjoncturel donc passager.

RÉPONSE DE MONSIEUR GASTON TONG SANG,
PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE
DEPUIS LE 26 DECEMBRE 2006

Je vous prie donc de tenir pour ma réponse les commentaires qui suivent et les deux pages annexées à la présente.

1- La Polynésie française est un pays qui se construit :

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur la gestion des fonds publics par la Polynésie française souligne les faiblesses et certains dysfonctionnements de cette gestion.

Il me paraît nécessaire de resituer celle-ci dans son contexte : celui d'un pays qui se construit.

En dépit de son histoire, de ses traditions et des deux chocs majeurs provoqués, l'un en 1963 par l'installation du Centre d'Expérimentation du Pacifique, l'autre par son départ en janvier 1996, la Polynésie française se développe et les faiblesses relevées dans sa gouvernance ne sauraient occulter les progrès réalisés.

***2- Dans ce contexte de développement, la dépense publique est un levier majeur** :*

Pour se développer, la Polynésie française dispose de peu d'atouts. Elle est notamment privée de ressources naturelles. Elle doit compter sur sa richesse principale : sa ressource humaine (la population est jeune). Elle doit également préserver son patrimoine naturel et son patrimoine culturel qui sont les deux vecteurs essentiels du développement de son industrie touristique, première ressource économique du pays.

Dans ce contexte, la dépense publique, à laquelle l'Etat contribue très substantiellement, doit être maîtrisée et rationalisée. Il faut en effet, tout à la fois, consentir un effort considérable au bénéfice de l'éducation et de la formation des hommes, favoriser l'initiative privée, se substituer à cette dernière lorsqu'elle est défaillante, développer les équipements structurants. La puissance publique doit en outre veiller à préserver la cohésion d'un tissu social fragile.

Ainsi, si l'objectif est bien d'assurer la transition vers une économie de marché, ce ne peut constituer qu'un objectif à long terme.

3- Il faut préserver la cohésion sociale :

L'équilibre social est fragile et, à tout prendre, mieux vaut – transitoirement – offrir un rôle social assorti d'une rémunération aux hommes et aux femmes dépourvus de qualification plutôt que d'exposer la collectivité à la délinquance et à des troubles sociaux graves.

Le développement de l'ex groupement d'intervention (GIP) doit lui aussi être replacé dans son contexte.

En Polynésie française, les gouvernements successifs, n'ont pas entendu mettre en place de dispositifs d'indemnisation du chômage ni de RMI. Ils ont fait le choix d'offrir un emploi – même temporaire – ou une formation rémunérée à des hommes et à des femmes qui, sans cela, seraient privés de ressources, tout en leur donnant de meilleures chances d'insertion économique et sociale durable.

L'instauration du GIP, a participé de cet objectif. Mais à l'occasion de phénomènes climatiques majeurs (cyclones), la population a pu, à plusieurs reprises, relever l'efficacité et le courage de ces hommes et de ces femmes au service de leurs concitoyens. Le personnel du GIP a également assumé de très nombreuses tâches concrètes (curage des rivières, travaux de reconstruction, transport maritime, …).

Il s'est donc agi d'un choix assumé par les gouvernements que d'offrir une rémunération en échange d'une activité. Les émeutes des banlieues qu'a connu, il y a peu, la métropole renforcent le gouvernement polynésien dans la conviction de la nécessité de procurer ressources et activité aux personnes qui restent en marge du développement économique et social.

Avant la métropole, mais avec son soutien financier, la Polynésie française a assuré à tous la garantie d'une couverture sociale : elle a mis en place, en 1995, la Protection Sociale Généralisée (PSG) qui couvre aujourd'hui 95 % de la population (la CMU a été instaurée en France en 1999).

4- La nécessité de se substituer à l'initiative privée défaillante :

La multiplication des sociétés d'économie mixte, « satellites » de la collectivité, doit certainement être contenue et leur gouvernance améliorée. Mais le Pays ne saurait être absent des lieux stratégiques de son développement, en particulier le tourisme.

Ce serait notamment un fâcheux raccourci que de regarder la création d'une compagnie aérienne internationale (Air Tahiti Nui) sous le seul angle de l'expression d'une identité propre fièrement revendiquée (et d'ailleurs légitime).

La création d'Air Tahiti Nui fin 1998, a répondu à une triple préoccupation :

- *développer le nombre de sièges offerts à l'arrivée à Tahiti ;*
- *diversifier les destinations (et les pays émetteurs de touristes) ;*
- *être moins captif de décisions stratégiques prises par la compagnie nationale Air France, la compagnie régionale Air Calédonie, les compagnies charter ou les compagnies étrangères (Air New Zealand et Qantas).*

En 2001, la compagnie Qantas a cessé de desservir la Polynésie française (l'offre a été réduite de 24.000 sièges, soit une baisse de 3,3 %). En 2002-2003, les compagnies CORSAIR et Air Liberté ont cessé de desservir la destination (l'offre a été réduite de 87.000 sièges, soit une baisse de 12 %). La compagnie Air France a décidé depuis octobre 2006 de réduire la voilure (offre réduite de 12 000 sièges par an).

Au terme de l'exercice 2006, le résultat cumulé de la compagnie est déficitaire à hauteur de 42,7 millions d'euros. Mais depuis le début de son exploitation, elle a dû (comme le reste de l'industrie aérienne) absorber plusieurs chocs :

- *les conséquences sur le transport aérien des attentats du 11 septembre 2001 ;*
- *la forte augmentation du cours du baril « jet A1 », qui est passé de 39.6 US $ en janvier 2004 à 79.2 US $ en septembre 2005 (multiplication par deux qui a pesé lourdement sur le compte d'exploitation).*

« Le réseau de transport aérien est un outil de développement économique capital… Il s'inscrit dans une stratégie à long terme…et (participe) à l'amélioration de la profitabilité des investissements… » (source : Airline Network Benefits, IATA Economics Briefing, n° 3, janvier 2006).

5- La stratégie de développement a porté ses fruits jusqu'au début 2004 :

Les principaux indicateurs économiques et démographiques du Pays attestent que la stratégie de développement mise en œuvre à partir de 1991 jusqu'au début 2004, a porté ses fruits :

- *le taux de croissance annuel moyen en volume du PIB durant la période 1997-2002 a été de 3% ;*
- *le ratio ressources extérieures propres/ressources extérieures globales qui était de 35 % en 1995 a progressé pour atteindre 41 % en 2004 ;*
- *le taux d'inflation annuel moyen sur la période 1995-2004 a été de 1,15 % ;*
- *le taux de chômage (mesuré à l'occasion des recensements généraux de la population) était de 13,2 % en 1996 et de 11,7 % en 2002, à peine supérieur à celui de la métropole (pour mémoire, le taux de chômage à La Réunion était de 29,4 % en 2002) ;*
- *le taux de mortalité infantile, longtemps très élevé, se situe désormais (dans le contexte d'un pays en développement, rappelons le) sous la barre des 7 %o ;*
- *le taux de croissance de la population s'est sensiblement réduit, il est estimé à 4,6 % sur la période 2002-2006.*

Ce sont là des indicateurs qui attestent, pour la plupart, du succès de la politique volontariste mise en œuvre et qui contrastent avec les résultats observés en général dans l'outre-mer français, sans parler des pays voisins.

6- La Polynésie française bien notée jusqu'en 2004 :

Il n'est pas contestable que les politiques budgétaire et fiscale doivent être rationalisées.

Il n'en reste pas moins que la volonté du Pays de développer ses investissements structurants s'est traduite par une reprise de la commande publique dès 1998 qui s'est maintenue jusqu'en 2004 (taux de progression de 8 % en moyenne annuelle, en francs courants).

Cette politique n'a pas, jusqu'en 2004, obéré la capacité d'endettement de la Polynésie française, comme le confirme la note attribuée par Standard and Poor's :

- *A -, pour la période 1999-2004 ;*
- *BBB +, pour 2005 (en baisse).*

7 - Le Pays entend bien satisfaire aux conclusions de la Cour des comptes :

Le rapport de la Cour étant replacé dans son contexte, la Polynésie française, en dépit de faiblesses avérées, présente un bilan qui me semble pour le moins honorable.

Il n'en reste pas moins que les efforts du Pays doivent aller dans le sens d'une meilleure organisation de ses services publics et d'une meilleure gouvernance des sociétés « satellites ». Des mesures ont déjà été prises ou sont en voie de l'être, comme il est mentionné dans la note technique annexée à la présente. Un projet de mise en place d'un contrôle interne des services publics est ainsi en chantier.

- ANNEXE -

<u>Selon la Cour</u> : Attribution de nombreux contrats publics dans des conditions quasi confidentielles… c'est le président et non une commission d'élus, qui choisit librement l'offre qu'il juge la plus intéressante.

Le code des marchés publics applicables en Polynésie française a institué une commission consultative des marchés, essentiellement constituée de techniciens et non d'élus conformément à l'arrêté 687 CM du 20 juin 1995. Cette commission est obligatoirement saisie sur tous projets de marché ayant fait l'objet d'un appel ou projets de marché négociés dès lors qu'ils atteignent un montant supérieur à des seuils fixés par arrêté 338 CM du 25 février 2004.

Par ailleurs, le président a délégué à chaque ministre le pouvoir de contracter tout marché public qui relève de son domaine de compétence.

Selon la Cour : Les documents budgétaires et comptables ne permettent pas de connaître le niveau d'exécution des AP

Le compte administratif, dans sa section d'investissement, permet de connaître le niveau d'exécution des AP. En effet, pour chaque opération, le montant cumulé des AP votées, celui des CP délégués et mandatés et le montant des CP reportés sont détaillés.

Par ailleurs, le toilettage des AP avait déjà été entamé bien avant 2004.

La fiche budgétaire d'opération, instaurée en 2003, au-delà d'être un outil de pilotage budgétaire est aujourd'hui perçu par les chargés d'opération comme un outil efficace de gestion d'opération. Son bon usage permettra d'améliorer la consommation des CP mobilisés.

Selon la Cour : 55 arrêtés ont été pris à la demande de la Présidence pour intégrer dans la fonction publique des agents dont la plupart bénéficiait d'un contrat cabinet. Ces arrêtés n'ont jamais fait l'objet de recours devant la juridiction administrative.

Ces arrêtés ont été annulés par le gouvernement Temaru, ce qui explique l'absence de recours.

Selon la Cour : le principe de rattachement des charges et des recettes à l'exercice n'est pas respecté.

Le non-respect de ce principe de rattachement est dû au rejet du Trésor des écritures d'inventaire de fin d'année et à la position du Trésor de différer sa collaboration au chantier de migration du plan comptable M51 vers l'application du plan comptable général 1999.

Ce problème de rattachement des charges et recettes à l'exercice concerné devrait disparaître avec l'adoption de la nouvelle nomenclature.

Selon la Cour : le bilan de la Polynésie française ne fait pas état des restes à recouvrer figurant dans les comptes des deux receveurs particuliers.

Des démarches avaient été entamées avec le Payeur de la Polynésie française afin que celui-ci prenne en charge les titres de recette correspondant aux restes à recouvrer des deux receveurs particuliers. Cette intégration des restes à recouvrer n'a pas pu aboutir à ce jour du fait de la position actuelle du Trésor.

Selon la Cour : le bilan ne donne pas non plus une image fidèle des valeurs immobilisées de la collectivité

La valorisation plus précise du patrimoine de la Polynésie française est liée certes à la fourniture par les services d'un inventaires physique exhaustif des biens qui leur sont affectés mais dépend également d'une implication forte des services de la Paierie de la Polynésie française, sollicitée à plusieurs reprises dans le passé.

Ce chantier constituera une des priorités du Ministre des finances en 2007.

Selon la Cour : le suivi des opérations financées par la DGDE

La Polynésie française a bien matérialisé chaque année au budget primitif, dans un tableau récapitulatif, l'information relative aux projets aidés par la DGDE et une annexe au compte administratif reprend bien les projets bénéficiant d'un financement DGDE ;

Les rapports de suivi de la Polynésie française pour les années 2003 à 2005 ont été produits.

Le rapport d'audit pour l'année 2003 émanant de l'organisme indépendant a été présenté au comité mixte paritaire institué par avenant du 6 février 2006.

Durant l'année 2006, le Pays s'est attaché à rattraper le retard pris dans le suivi de la DGDE ; le Payeur de la Polynésie française a été désigné comme organisme de contrôle indépendant.

S'agissant des rapports d'audit des années 2004 et 2005, une convention a été signée avec le cabinet FITEC.

Selon la Cour : la collectivité devrait développer les organes et dispositifs de contrôles interne

Parmi les chantiers envisagés en vue d'une rationalisation de l'utilisation des deniers publics, il y a effectivement :

• la mise en place d'un pôle d'expertise et d'analyse des organismes publics, parapublics et autres organismes de droits privés subventionnés par la Polynésie française,

• un contrôle de gestion renforcée à travers la mise en place des indicateurs de performance, un suivi régulier de l'exécution budgétaire,

• les travaux initiés par un groupe de travail présidé par l'Inspection générale de l'administration, en vue d'optimiser les moyens dont dispose l'administration de la Polynésie française

• un suivi rigoureux des ressources fiscales, des études prospectives ont été confiées au service du plan et de la prévision économique afin d'anticiper l'évolution des recettes fiscales importantes (IS, IT, TVA)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'OUTRE MER

L'insertion de la Cour des comptes sur la gestion des fonds publics par la Polynésie française sur la période 1991-20005 appelle de ma part les observations suivantes :

1. Le renforcement de la transparence au sein de la collectivité

Le ministère de l'outre-mer est favorable à cet objectif, en notant qu'il relève pour l'essentiel des prérogatives de la collectivité. Ainsi, la Polynésie française est compétente pour fixer les règles de son régime budgétaire et comptable (délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995, modifiée de l'assemblée territoriale de la Polynésie française).

En ce qui concerne la suggestion de créer un observatoire des impôts, il recueille l'accord du ministère de l'outre-mer. Il convient d'insister sur le fait que cet observatoire ne sera efficace que s'il est créé par la Polynésie française qui possède la compétence fiscale et douanière et dispose à ce titre de l'ensemble des services d'établissement de l'assiette et du recouvrement. Une modification de la loi organique statutaire pourrait toutefois prévoir l'institution d'un tel observatoire.

2. Le développement du contrôle de l'assemblée sur la gestion des finances de la Polynésie française

Ces propositions dans ce domaine sont de nature à améliorer la gestion budgétaire de la Polynésie française. Ainsi, à l'occasion d'une prochaine modification de la loi organique du 27 février 2004, les dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire préalable au vote des dispositions fiscales et du budget primitif, qui sont prévues dans les différentes catégories de collectivités territoriales de la République, pourraient être étendues avec des adaptations à la Polynésie française.

L'opportunité d'organiser, à l'occasion du vote du budget primitif par l'assemblée territoriale, l'examen d'un plan pluriannuel d'investissement sera également examiné. Cette proposition paraît d'autant plus pertinente que la convention du 4 octobre 2002 pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française comporte des dispositions relatives à la transmission d'un plan quinquennal d'investissement à l'Etat.

3. L'amélioration de la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la collectivité d'outre-mer et la mesure de leur impact

Une annexe au Document de Politique Transversale 2007 outre-mer récapitule la dépense de l'Etat en Polynésie française (2006 et prévision 2007). De plus, dans le cadre du projet de loi de finance 2007, le Gouvernement a accepté un amendement parlementaire destiné à enrichir l'information annexée chaque année au projet de loi de finance sur la

dépense de l'Etat au sein de chaque collectivité d'outre-mer (cf. article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005). Dans le cadre de cette annexe enrichie, la distinction entre les fonds destinés à l'exercice de la souveraineté de l'Etat, à la Polynésie française et aux communes sera améliorée.

Les services de l'Etat coordonnent vis-à-vis de la Polynésie française (Trésorier-payeur général, Haut-Commissaire, Directeur des douanes). Il sera examiné, en liaison avec le Haut-Commissaire, comment l'échange d'informations avec la Chambre territoriale des comptes peut être renforcé.

La mise en place d'une structure partenariale d'évaluation des politiques publiques entre l'Etat, la Polynésie française voire les communes, pourrait intervenir lors d'une prochaine réforme législative. Ce comité existe déjà dans le cadre de la convention du 4 octobre 2002 déjà citée. Il s'est réuni le 19 juillet 2006 afin, notamment, de faire le point sur les sommes versées au titre de la DGDE, le rapport de l'audit réalisé au titre de 2003 et sur le rapport d'exécution au titre de 2005.

Enfin, le Haut-Commissaire a rappelé au Président de la Polynésie française, par lettre en date du 28 novembre 2006, qu'il devait lui transmettre :

- *Le programme des investissements 2007 (avant la fin de l'année 2006) ;*
- *La notification des opérations terminées (dans un délai de trois mois pour les opérations terminées à partir de 2006) ;*
- *La désignation d'un organisme d'audit indépendant.*

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

L'insertion de la Cour des comptes sur la gestion des fonds publics par la Polynésie française sur la période 1991-20005 souligne notamment l'insuffisance du contrôle opéré par l'Etat sur l'utilisation des fonds transférés dans le cadre des conventions le liant au territoire, particulièrement de la dotation globale de développement économique (DGDE) inscrite dans la convention du 4 octobre 2002.

Le ministère des finances, pour sa part, a cherché à réduire certains dysfonctionnements constatés dans l'utilisation de la DGDE en contribuant, notamment, à limiter à 30 % en 2007 (puis 20 % en 2008) la part de la dotation pouvant être allouée au financement des dispositifs d'intervention.

En outre, le contrôle des dépenses de l'Etat, notamment le contrôle financier exercé par le trésorier-payeur général, a été récemment renforcé dans les collectivités d'outre-mer, de façon expérimentale, dans l'attente de la publication du décret qui étendra prochainement les dispositions applicables en métropole, définies par le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat.

Enfin, au vu de l'ensemble des observations formulées par la Cour, je ne peux que m'associer à la proposition de création d'un comité mixte d'évaluation, chargé de suivre les actions et programmes cofinancés dans le cadre des conventions liant l'Etat et le territoire, qui m'apparaît nécessaire pour renforcer le contrôle de l'Etat sur l'utilisation des fonds publics en Polynésie.

Les chiffres–clés de l'activité des juridictions financières

A - L'activité des juridictions financières

1 - La Cour des comptes

Les communications administratives de la Cour des comptes

	Nature de la communication	Nombre de communications adressées				
		2002	2003	2004	2005	2006
Cour	Référés	27	39	41	31	31
	Communications du PG	103	122	88	45	51
	Lettres du président	269	316	235	261	266
	Rapports particuliers	35	34	33	31	34
	SOUS-TOTAL	**434**	**511**	**397**	**368**	**382**
CRTC	Communications du PG demandées par les CRTC	14	33	48	30	21
Affaires pénales	Transmises par la Cour	7	2	4	2	7
	Transmises par les CRTC	15	22	26	29	21
	TOTAL GENERAL	**470**	**568**	**475**	**429**	**431**

Jugement des comptes : les arrêts de la Cour des comptes

	2002	2003	2004	2005	2006
Arrêts	378	377	373	321	280
Arrêts d'appel	52	39	40	33	31
Amendes	5	2	3	3	1
Gestion de fait	24	22	14	10	14
Arrêts de débet	34	20	34	38	33

2 - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Contrôle des actes budgétaires

Type de procédure (selon articles du Code général des collectivités territoriales- CGCT)	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Budget non voté dans le délai légal (art. L.1612-2 du CGCT) - Saisines	83	125	146	159	129
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) -Saisines	185	134	153	142	115
Compte administratif (Rejet : art. L. 1612-12 du CGCT et Non-transmission : art. L.1612-13 du CGCT) - Saisines	33	58	57	103 *	84
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) - Saisines	175	190	160	143	119
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 du CGCT) - Saisines	331	336	325	326	283
Contrôle des délégations de service public (art. L 1411-18 du CGCT) -Saisines					10
Total des saisines	**807**	**843**	**841**	**873**	**740**
Total des avis (1er et 2ème stade)	989	866	862	986	825

** Dont 21 à la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire au titre de l'article L.1612.13 du CGCT, qui prévoit qu'en cas d'absence de transmission du compte administratif au représentant de l'Etat dans le département, celui-ci saisit la CRC du plus proche budget voté par la collectivité territoriale concernée.*

Jugement des comptes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jugement des comptes des comptables publics :						
Nombre de jugements prononcés (1)	18 635	15 643	24 995	25 122	16 215	11 798
- dont Nombre de débets prononcés	*561*	*468*	*448*	*253*	*388*	*213*
Gestions de fait :						
Nombre de jugements prononcés	51	36	43	48	63	78
Nombre de déclarations provisoires	14	14	12	10	22	16
Nombre de déclarations définitives	18	13	8	14	11	26
Nombre de débets prononcés	5	0	1	5	0	0
Condamnations définitives à l'amende :						
Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	76	85	39	34	77	104
Amendes pour gestion de fait	3	2	8	10	2	3

(1) La diminution observée en 2002 du nombre de jugements était imputable aux premiers effets des transferts aux TPG de l'apurement de certains comptes : les chambres ont en effet reporté certains jugements dans l'attente du dépôt des comptes de l'exercice 2001, afin d'inclure cet exercice dans leurs plans de vérification.

En 2003 et 2004 les chambres ont procédé au jugement d'un nombre élevé de comptabilités destinées à être transférées, en incluant des comptes de l'exercice 2001.

A partir de 2005, le flux de jugement est stabilisé.

Interventions administratives des CRTC
Répartition par catégorie de destinataires

	2002	2003	2004	2005	2006
Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique					
♦ ***Collectivités territoriales***					
- Rapports d'observations définitives	224	272	256	303	291
- Autres interventions administratives	220	107	99	125	124
♦ ***Établissements publics locaux***					
- Rapports d'observations définitives	100	223	197	217	214
- Autres interventions administratives	146	129	228	90	113
♦ ***Établissements publics spécialisés***					
- Rapports d'observations définitives	190	98	143	111	109
- Autres interventions administratives	269	80	67	58	68
Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique					
♦ ***Sociétés d'économie mixte***					
- Rapports d'observations définitives	22	28	43	41	34
- Autres interventions administratives	6	8	29	8	6
♦ **Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier**					
- Rapports d'observations définitives	33	37	47	45	65
- Autres interventions administratives	13	15	17	11	26
Total rapports d'observations définitives	569	659	686	717	713
Total autres interventions administratives	654	339	443	292	337

Activité de chacune des CRTC en 2005 et 2006

	Avis émis en contrôle des actes budgétaires		Jugements Rendus		Rapports d'observations définitives	
	2005	**2006**	**2005**	**2006**	**2005**	**2006**
ALSACE	4	5	570	316	25	29
AQUITAINE	36	41	834	603	54	48
AUVERGNE	22	14	418	388	13	19
BOURGOGNE	42	28	552	402	27	28
BRETAGNE	15	8	920	714	26	43
CENTRE	32	38	604	574	21	29
CHAMPAGNE ARDENNE	33	30	1 134	379	20	20
CORSE	18	15	175	129	1	7
FRANCHE COMTE	28	28	601	382	8	11
ÎLE-DE-FRANCE	67	78	1 422	1358	59	72
LANGUEDOC-ROUSSILLON	59	35	638	263	16	20
LIMOUSIN	13	11	272	218	22	22
LORRAINE	35	38	967	645	59	44
MIDI-PYRENEES	72	72	553	858	48	44
NORD-PAS-DE-CALAIS	31	28	961	845	26	16
BASSE-NORMANDIE	15	10	844	191	27	15
HAUTE-NORMANDIE	18	15	783	357	16	10
PAYS - DE – L A- LOIRE	50	13	504	1214	49	53
PICARDIE	40	25	589	415	23	33
POITOU CHARENTES	21	14	386	510	30	22
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	40	37	557	457	40	23
RHONE-ALPES	79	73	1 653	278	51	58
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	207	153	184	131	11	10
LA REUNION	9	11	74	79	37	20
NOUVELLE CALEDONIE	0	3	4	55	0	5
POLYNESIE FRANCAISE	0	2	16	37	8	12
TOTAL	**986**	**825**	**16215**	**11798**	**717**	**713**

B - Le personnel des juridictions financières

1 – La Cour des comptes

Evolution des effectifs en activité à la Cour des comptes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Premier président	1	1	1	1	1	1
Procureur général	1	1	1	1	1	1
Présidents de chambre	7	7	7	7	7	8
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	3	3	3	3	3	4
Avocats généraux	3	3	3	3	3	4
Personnels de contrôle						
Conseillers maîtres (1)	100	106	109	106	116	118
Conseillers référendaires	46	70	84	76	76	75
Auditeurs	26	18	14	16	20	18
Rapporteurs à temps plein	57	48	56	60	60	65
Assistants	77	80	84	83	70	75
Experts et inspecteurs de certification (2)						24
Total agents à temps plein	306	322	347	341	342	375
Rapporteurs à temps partiel	48	34	26	37	33	25
Total personnels de contrôle	354	356	373	378	375	**400**
Personnels administratifs						
Personnels administratifs	246	253	258	256	259	257
Total Cour des comptes	**600**	**609**	**631**	**634**	**634**	**657**

(1) Y compris les présidents de chambre maintenus en activité et les conseillers maîtres en service extraordinaire

(2) Contractuels recrutés en 2006 pour la certification

Position administrative des magistrats de la Cour des comptes

Position	Effectif
En service à la Cour des comptes (*)	214
Détaché dans les fonctions de Président et de vice-Président de chambre régionale ou territoriale des comptes	27
Mis à disposition auprès d'une administration	3
Détachés dans une administration ou un organisme public	99
En disponibilité	50
Hors cadre	6
Total	**399**

(*) Y compris le Premier président et le Procureur général.

2 – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Evolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Présidents et vice-président	25	27	27	27	27	27
Personnels de contrôle						
Magistrats	317	330	323	342	340*	**331**
Rapporteurs	11	7	7	7	4	3
Assistants	335	325	328	337	338	334
Total personnels de contrôle	**663**	**662**	**658**	**686**	**682**	**668**
Personnels administratifs	466	467	474	474	472	463
TOTAL CRTC	**1129**	**1129**	**1155**	**1187**	**1154**	**1131**

** dont 293 magistrats de CRTC et 47 fonctionnaires détachés dans ce corps*

Répartition des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

Présidents de section	53
Premiers conseillers	192
Conseillers	36

Position administrative des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

	Effectif au 31 octobre 2006
En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	281
Détachés dans le corps des magistrats de CRC (Art 212-5 du CJF)	45
Mis à disposition de la Cour des comptes	2
Mis à disposition auprès d'une administration	3
Détachés dans une administration ou un organisme public (1)	79
En disponibilité	8
Hors cadre	2
Total	**420**

(1) dont 8 détachés dans le statut d'emploi de rapporteurs à la Cour des comptes

Répartition des effectifs par chambre au 31 octobre 2006
(Hors président de CRTC)

Chambres	1 Effectif réel de magistrats et rapporteurs non magistrats	2 Assistants de vérification	3 Agents administratifs	4 Total de 1-2-3
ALSACE	10	8	17	**35**
AQUITAINE	17	18	21	**56**
AUVERGNE	9	11	15	**35**
BOURGOGNE	9	9	18	**36**
BRETAGNE	18	17	20	**55**
CENTRE	12	14	19	**45**
CHAMPAGNE ARDENNE	6	8	15	**29**
CORSE	5	5	12	**22**
FRANCHE COMTE	7	8	14	**29**
ILE-DE-FRANCE	50	46	44	**140**
LANGUEDOC-ROUSSILLON	13	15	17	**45**
LIMOUSIN	4	4	13	**21**
LORRAINE	12	13	19	**44**
MIDI-PYRENEES	14	15	22	**51**
NORD-PAS-DE-CALAIS	18	17	26	**61**
BASSE-NORMANDIE	8	8	14	**30**
HAUTE-NORMANDIE	10	9	15	**34**
PAYS–de–la–LOIRE	17	17	21	**55**
PICARDIE	9	10	16	**35**
POITOU CHARENTES	9	9	15	**33**
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	22	22	27	**71**
RHONE-ALPES	29	31	28	**88**
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	8	7	15	**30**
LA REUNION	5	5	11	**21**
NOUVELLE CALEDONIE	5	3	4	**12**
POLYNESIE FRANCAISE	3	3	4	**10**
Total	**329**	**332**	**462**	**1123**

C - Les moyens financiers

Évolution des dépenses des juridictions financières

(En M€)

	Dépenses		
	2004	**2005**	**2006 ***
Personnel	**95,49**	**99,14**	**141,15**
- dont rémunérations nettes	*61,18*	*61,72*	*64,62*
- dont indemnités	*26,97*	*29,04*	*35,67*
- dont cotisations et prestations sociales	*7,34*	*8,38*	*40,86*
Fonctionnement	**20,00**	**18,04**	**19,56**
- dont informatique	*3,00*	*3,02*	*2.09*
- dont matériel et fonctionnement	*17,00*	*15,02*	*17,47*
Total dépenses ordinaires	**115,49**	**117,18**	**160,71**
Dépenses en capital	**1,50**	**1,45**	**2,90**
TOTAL DEPENSES	**116,99**	**118,63**	**163,61**

* L'année 2006 est marquée par l'introduction dans le budget des juridictions financières : des cotisations de pensions civiles à la charge de l'État, du coût réel des rémunérations et indemnités des personnels mis à disposition des juridictions financières par les ministères et pour les dépenses en capital, des opérations immobilières déléguées en maîtrise d'ouvrage au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes en 2005 et 2006

*** Rapport public annuel (février 2005)**

*** Rapport public annuel (février 2006)**

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 :**

Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (juin 2005)

Rapport sur les comptes de l'Etat (juin 2005)

Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2005)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)

Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2005)**

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**

Rapports publics thématiques :

Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005)

La Banque de France (mars 2005)

Les transports publics urbains (avril 2005)

La gestion de la recherche dans les universités (octobre 2005)

Les personnes âgées dépendantes (novembre 2005)

L'intercommunalité en France (novembre 2005)

Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)

L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)

Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)

Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)

La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)

L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 1998 à 2002 des ressources collectées auprès du public par l'association pour la recherche sur le cancer - ARC (février 2005)

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 1999 à 2003 des ressources collectées auprès du public par la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (juin 2006)

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 2000 à 2003 des ressources collectées auprès du public par l'association France Alzheimer et maladies apparentées (juin 2006)

Rapports communiqués aux commissions des finances du Parlement en 2005

Aux deux assemblées

Rapport sur les décrets d'avance (article 58-6 de la LOLF)

A l'Assemblée nationale

Efficacité et efficience des établissements d'enseignement supérieur : constats récents, nouvelles approches.

La gestion et l'utilisation des aides au transport aérien outre-mer

Au Sénat

Les subventions d'équipement à la recherche universitaire

Les aides de l'État aux ONG dans le cadre de l'aide publique au développement

Météo-france

Le service de l'équarrissage

Les frais de justice

Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER)

L'indemnisation des conséquences de l'utilisation de l'amiante

Rapports communiqués aux commissions des finances du Parlement en 2006

Aux deux assemblées

Rapport sur les décrets d'avance (article 58-6 de la LOLF)

A l'Assemblée nationale

Véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) Programme majeur d'armement 2000-2004

La gestion de la prime pour l'emploi

Les personnels de l'éducation nationale, détachés ou mis à disposition de la MGEN

Enquête sur le fonctionnement et le financement de divers régimes spéciaux de retraite

Enquête sur la mise en œuvre de la réforme du financement des établissements de santé publics et privés

Les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés

Tutelles et curatelles

Les relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et les associations intervenant en direction de la jeunesse

Au Sénat

Le fonctionnement du service public de l'équarrissage

La gestion immobilière du ministère de l'équipement

Commissions et instances consultatives et délibératives placées auprès du 1er ministre

L'impact des aides à l'emploi, les contrats aidés

Le fonctionnement de l'ANVAR (Agence Nationale de VAlorisation de la Recherche), acteur important de l'innovation dans les PME, et sa transformation en OSEO ANVAR

Association française d'action artistique (AFAA)
- exercices 2000 à 2005 -

RAPPORT PUBLIC ANNUEL

2ème partie : Suites données aux observations des juridictions financières

	Rapport	Réponses
DÉLIBÉRÉ……..……..…..III		
Suites données aux observations relatives à la gestion de divers organismes…..1		
La Banque de France.…….…….…….…….…….…….…….…..	*3*	*26*
L'activité internationale d'EDF de 2003 à 2005.…….…….…..	*33*	*47*
Le Centre national d'enseignement à distance (CNED).…….…..	*53*	*58*
Le GIP EduFrance et l'accueil des étudiants étrangers en France.…….…….…….…….…….…….…….…..	*61*	*68*
Les Ecoles françaises à l'étranger(Les Ecoles françaises de Rome et d'Athènes, la Casa Velasquez et l'Ecole française d'extrême-orient).…….…….…….…….…….…….…..	*71*	*76*
Le contrat d'objectifs et de moyens de Radio France.…….…….…..	*77*	*80*
L'association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).…….…..	*83*	*85*
L'union nationale des associations familiales (UNAF).…….…..	*89*	*94*
La gestion de Météo-France.…….…….…….…….…..	*105*	*116*
Le service des essences des armées ….…….…….…….…..	*129*	*132*
Le syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM).…….…..	*135*	*139*
La gestion du Centre national de la fonction publique territoriale.…….…….…….…….…..	*141*	*151*
Suites données à des observations relatives à des politiques publiques……..157		
La revalorisation des pensions des anciens combattants ressortissants de pays autrefois sous la souveraineté française..	*259*	*---*
Les interventions en faveur des rapatriés gérées par la mission interministérielle aux rapatriés.…….…….…..	*161*	*169*
Le réseau des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes.…….…..	*171*	*174*

	Rapport	***Réponses***
Deux dispositifs de l'assurance-chômage…….	*177*	*179*
Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat…….	*181*	*195*
Les libéralités, produits de la générosité publique…….	*199*	*203*
L'information en temps réel sur le trafic routier…….	*205*	*217*
Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale……..	*219*	*224*
La politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme…….	*225*	*240*
Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs……..	*249*	-----
Les pensions des fonctionnaires de l'Etat…….	*253*	*274*
La protection judiciaire de la jeunesse…….	*277*	*289*
L'accueil des immigrants…….	*291*	*315*
La vie avec un handicap……..	*317*	*324*

DÉLIBÉRÉ

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu des projets qui avaient été communiqués au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Les observations les concernant ont également été communiquées aux personnes morales de droit privé et aux personnes physiques intéressées ; il a été tenu compte, quand il y avait lieu, de leurs réponses.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Fragonard, Pichon, Picq, Sallois,, Babusiaux, Cretin, Mme Cornette, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Menasseyre, Collinet, Gastinel, Cieutat, Carrez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, Bady, Berthet, Malingre, Paugam, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Arnaud, Descheemaeker, Bayle, Adhémar, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Monier, Hernandez, Beaud de Brive, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Pallot, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Freches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Moulin, Thélot, Lesouhaitier, Lefas, Alventosa, Lafaure, Andréani, Mme Fradin, MM. Gauthier (Louis), Braunstein, Brochier, Delin, Mmes Saliou, Dayries, MM. Levy, Deconfin, Vialla, Tournier, Courtois, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Cossin, Ténier, Diricq, Lefebvre, Couty, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Martin (Christian), Valdiguié, Lair, Hayez, Breyton, Mme Trupin, MM. Corbin, Rigaudiat, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Korb, conseillers maîtres, MM. Audouin, Pascal, Gleizes, Lemasson, Cultiaux, Schaefer, Bille, Zeller, Limodin, Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République, assisté de M. Bertucci, premier avocat général.

N’ont pas pris part aux délibérations :

M. Moreau, conseiller maître, et M. Cultiaux, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l’insertion sur « les prêts bonifiés à l’agriculture ».

M. Couty, conseiller maître, en ce qui concerne les insertions sur « La gestion de l’association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) », sur « Les urgences médicales : constats et évolution récente » et sur « La politique des soins palliatifs ».

M. Bille, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l’insertion sur « La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle »

M. Pichon, président de chambre, M. Collinet, président de chambre maintenu en activité, MM. Ganser, Pallot, Moreau, Martin (Christian), conseillers maître, en ce qui concerne l’insertion sur « La gestion des fonds publics par la Polynésie française ».

Ces magistrats n’ont pas pris part au délibéré final sur l’adoption du rapport.

***

M. de Combles de Nayves, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 janvier 2007.

Chacune des vingt-six insertions publiées dans ce fascicule ont préalablement été délibérées par une des sept chambres de la Cour des comptes ou par une chambre régionale des comptes, puis arrêtée par le Comité du rapport public et des programmes présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiquée, en intégralité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés afin de recueillir leurs éventuelles observations.

Le tableau suivant mentionne les rapporteurs ayant effectué les contrôles dont les insertions publiées dans le rapport annuel de la Cour constituent la synthèse :

La Banque de France *M. Lefas, conseiller maître* *Mme Baillion, rapporteur*
L'activité internationale d'EDF de 2003 à 2005 *Mme Perin, conseiller référendaire* *M. Marquet, conseiller référendaire*
Le Centre national d'enseignement à distance (CNED) *M. Duchadeuil, conseiller maître* *M. Fabre, rapporteur*
Le GIP EduFrance et l'accueil des étudiants étrangers en France *M. Duchadeuil, conseiller maître* *M. Barichard, conseiller référendaire*
Les écoles françaises à l'étranger (Les Écoles françaises de Rome et d'Athènes, la Casa Velasquez et l'Ecole française d'extrême-orient) *Mme Froment Meurice, conseiller maître* *M. Barichard, conseiller référendaire* *Mme Périgord, rapporteur* *M. Deguignet, rapporteur*
Le contrat d'objectifs et de moyens de Radio France *M. Rousselot, conseiller référendaire*
L'association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) *M. Bayle, conseiller maître* *M. Prost, rapporteur*

L'union nationale des associations familiales (UNAF) *Mme Ruellan, conseiller maître* *M. Lemoine, rapporteur*
La gestion de Météo-France *Mme Roche, conseiller référendaire*
Le service des essences des armées *Mme Aubin-Saulière, conseiller maître*
Le syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM) *M. Solery, président de section des CRTC* *Mme Le Denmat, premier conseiller des CRTC*
La gestion du Centre national de la fonction publique territoriale *M. Ganser, conseiller maître* *M. Auriol, rapporteur*
La revalorisation des pensions des anciens combattants ressortissants de pays autrefois sous la souveraineté française *M. Bayle, conseiller maître* *M. Chevrolle, rapporteur à temps partiel*
Les interventions en faveur des rapatriés gérées par la mission interministérielle aux rapatriés *M. Chartier, conseiller maître* *M. Breyton, conseiller maître*
Le réseau des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes *M. Menasseyre, président de chambre maintenu en activité* *Mme Dayries, conseiller maître*
Deux dispositifs de l'assurance-chômage *M. Baccou, conseiller référendaire*

Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat *M. Chartier, conseiller maître* *Mme Dayries, conseiller maître* *M. Dehove, premier conseiller des CRTC*
Les libéralités, produits de la générosité publique *M. Capdeboscq, conseiller maître* *M. de Nicolay, conseiller référendaire*
L'information en temps réel sur le trafic routier *M. Camez, rapporteur*
Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale *M. Rousselot, conseiller référendaire* *M. Bakhouche, rapporteur*
La politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme *M. Phéline, conseiller maître* *M. Queyranne, auditeur*
Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs *M. Gasse, conseiller maître*
Les pensions des fonctionnaires de l'Etat *M. Braunstein, conseiller maître* *M. Monier, conseiller maître* *M. Angermann, conseiller référendaire* *M. Venière, rapporteur*
La protection judiciaire de la jeunesse *M. Moreau, conseiller maître*
L'accueil des immigrants *M. Bayle, conseiller maître* *M. Audouin, conseiller maître en service extraordinaire* *Mme Pailot-Bonnetat, conseiller référendaire*
La vie avec un handicap *M. Bayle, conseiller maître* *M. Le Méné, conseiller référendaire*

Suites données aux observations relatives à la gestion de divers organismes

La Banque de France

(rapport public thématique mars 2005)

La Banque de France a fait l'objet d'un rapport public particulier publié en mars 2005, portant sur les années 1994 à 2004.

Le rapport décrivait les mutations profondes des conditions d'exercice des missions de cette personne publique sui generis, au premier rang desquelles l'entrée dans la zone euro en mai 1998 et les exigences de compétitivité pesant désormais sur elle en tant que banque centrale nationale membre de l'Eurosystème. Il soulignait que le premier résultat déficitaire de son histoire (-179 M€ en 2003) devait inciter la Banque à adapter son modèle d'équilibre financier. Il insistait sur la nécessité d'une réflexion à conduire sur le mode de gouvernance interne et externe. Il saluait les réformes d'envergure engagées dans le réseau des succursales et dans l'activité de fabrication des billets, tout en constatant que la Banque n'était qu'à mi-chemin dans la rationalisation de ses structures. Il montrait que la stratification d'avantages consentis au personnel conduisait à un coût salarial élevé et que le poids préoccupant des charges de retraite futures autant que des raisons d'équité devaient conduire à ne plus différer la réforme du régime spécial des retraites. Il observait enfin que la politique menée en matière d'action sociale et culturelle aboutissait à une confusion des responsabilités, une opacité juridique et financière et une offre en décalage croissant avec la demande des personnels.

En conséquence, la Cour formulait cinq recommandations principales :

- *le point mort de la Banque doit être abaissé ;*
- *elle doit définir les moyens à mettre en œuvre en fonction des missions à effectuer ;*
- *la bonne gouvernance de la Banque doit concilier le respect de son indépendance avec le regard de l'Etat actionnaire ;*
- *le cadre conventionnel des relations avec l'Etat doit être revu ;*
- *une réforme profonde des modes de gestion des ressources humaines et de l'action sociale et culturelle ne peut plus être différée.*

Le rapport insistait en conclusion sur le rôle indispensable de l'Etat dans la poursuite et le bon achèvement des réformes.Un an et demi plus tard, en octobre 2006, il apparaît que les recommandations de la Cour ont été largement suivies et que la Banque de France a résolument amplifié le mouvement de réformes.

Le point mort, nouvel outil de gestion financière

La Cour recommandait que la Banque de France bâtisse et mette en œuvre un modèle financier permettant d'abaisser son point mort[1] à 1 % afin de pouvoir entrer dans le groupe des banques centrales nationales (BCN) les plus efficientes de l'Eurosystème. Elle notait aussi que le redressement attendu des comptes de la Banque ne la dispense pas de la poursuite des réformes de structure.

La Banque a placé le concept de point mort au coeur de sa gestion financière et a obtenu une amélioration de sa situation financière en 2005. La question du niveau de participation financière des établissements de crédit aux services rendus par la Banque demeure.

1. L'utilisation du point mort dans la gestion financière

La Cour rappelait que l'appartenance à l'Eurosystème créait l'obligation pour les banques centrales nationales de couvrir leurs charges, même dans une conjoncture de taux d'intérêt bas.

> En effet, les décisions prises par le Conseil des gouverneurs en matière de politique monétaire ne doivent en aucune manière instiller le doute qu'elles puissent être influencées par des préoccupations d'équilibre du compte de résultat des membres de l'Eurosystème. En outre, la consolidation du modèle d'exécution décentralisée des opérations de politique monétaire et des autres missions fondamentales de banque centrale impose de réduire le coût des opérations de chaque banque centrale nationale.
>
> Le point mort est donc devenu un indicateur d'efficience au sein de l'Eurosystème.
>
> La Banque de France prévoyait un point mort proche de 2 % en 2004 et de 1,7 % en 2005. Les ratios obtenus en 2004 et 2005 ont été meilleurs et se sont établis respectivement à 1,88 % et 1,52 %.

1) Dans le cas particulier des banques centrales, le point mort désigne le taux de rendement des placements financiers qui permet à une Banque centrale de couvrir ses charges d'exploitation.

Selon les prévisions communiquées à la Cour, le point mort devrait atteindre le seuil de 1 % en 2008, grâce à deux abaissements successifs, en 2006 et 2007. Cette prévision est fondée sur une stabilisation des charges et une augmentation des revenus de placements de la Banque.

La Cour précisait : « ce n'est que par la maîtrise de ses charges que la Banque peut continuer à abaisser son point mort ».

La gestion financière de la Banque a été orientée pendant longtemps vers la maximisation du bénéfice net. Désormais, la bonne gestion financière se mesure au rythme de l'abaissement du point mort, c'est-à-dire à la seule maîtrise des charges.

L'hypothèse de la reconduction en 2007 et 2008 des charges nettes prévisionnelles de 2006 à hauteur de 1,442 Md€ suppose de réels efforts auxquels l'ensemble des directions opérationnelles et des fonctions support de la Banque apportent désormais leur concours. L'abaissement du point mort est ainsi devenu un enjeu budgétaire partagé.

En se fixant un objectif de point mort de 1 % en 2008, la Banque de France prend un engagement triple à l'égard de l'Etat, son actionnaire : ne pas céder à la facilité que procurera la hausse des recettes à partir de 2008[2] ; poursuivre les actions en faveur de la maîtrise des charges engagées depuis plusieurs années ; dégager un excédent suffisant pour provisionner ses engagements de retraite et reverser à l'Etat la totalité de la rente monétaire nette des charges d'intermédiation.

2. L'amélioration de la situation financière en 2005

La Cour indiquait : « la formation du résultat de la Banque de France dépend de sa capacité à couvrir ses charges d'exploitation, principalement, par des produits liés au rendement de ses actifs monétaires et financiers net des engagements à l'égard des établissements de crédit (le « produit monétaire net ») et par des produits non monétaires ».

2) Sous réserve des aléas de résultat net de la BCE, la Banque va bénéficier à hauteur de sa quote-part de capital de la BCE de la progression de la circulation fiduciaire en euros indépendamment du lieu de mise en circulation des billets dans la zone.

La Banque de France a enregistré en 2005 un résultat net de 522 M€ contre 82 M€ en 2004.

Cette amélioration est imputable à une hausse de 46 % des revenus des placements qui tient pour l'essentiel à des facteurs externes : le placement du produit des ventes d'or (161,1 tonnes) qui procure un surcroît de revenu de 48 M€ ; la hausse des taux américains qui accroît les revenus des portefeuilles en devises ; la poursuite à un rythme rapide de la progression de la circulation fiduciaire dans la zone euro (+15,3 % en moyenne annuelle) qui permet d'augmenter les ressources à placer de 19 Md€ en vertu des règles de répartition du revenu monétaire[3] ; enfin la hausse des rendements des placements en euros et l'élargissement de leur assiette qui accroissent les revenus en euros[4].

En revanche, les charges courantes nettes ont enregistré une hausse de 8 %. Celle-ci tient à la diminution des produits des métiers et des services rendus à l'Etat (- 43 M€) et à de moindres reprises de provisions. Elle masque l'effort de maîtrise des charges de personnel (- 26 M€) et des autres charges d'exploitation (- 11 M€), qui va dans le sens souhaité par la Cour.

La Cour remarquait que la maîtrise des charges contraignait la Banque à de nouvelles réformes de structure.

La restructuration du réseau s'est achevée à la date prévue, en juillet 2006, deux ans et demi après son lancement. Le nombre de succursales, qui était de 211 au 1er janvier 2004, a été ramené à 96.

3) Le revenu monétaire désigne le revenu que les banques centrales nationales membres de l'Eurosystème dégagent dans l'exercice de leurs missions de politique monétaire. Depuis les décisions de décembre 2001, ce ne sont plus les mises en circulation des billets en euros faites par la Banque de France qui déterminent son équilibre financier, mais sa quote-part dans la circulation fiduciaire de l'ensemble de la zone assortie d'un mécanisme de correction. A partir de 2008, le mécanisme de répartition des ressources sur billets devrait être fondé sur la clé de capital, sans aucune correction.

4) En vertu de l'accord conclu par le conseil des gouverneurs le 23 janvier 2003, chaque banque centrale nationale participe au déficit de liquidité de la zone euro selon la clé de capital, avec une correction pour tenir compte des réserves obligatoires constituées. Grâce à cet accord, la Banque de France a pu augmenter et diversifier ses portefeuilles de placement en euros.

Entre 2002 et 2005, les effectifs ont diminué de 15 755 à 13 972 équivalents temps plein, pour l'ensemble de la Banque, soit une contraction de 12,8 %. Sur la seule année 2005, la baisse a été de 9,4 %.

Le métier 1 « *fabrication des billets* » a perdu 15 % de ses effectifs en deux ans. La fermeture de succursales a réduit d'un cinquième les effectifs du réseau entre 2004 et 2006, soit plus de 1 600 équivalents temps plein, et est la cause directe de la diminution de 20 % des effectifs dans le métier de la circulation fiduciaire. La suppression des comptes de particuliers et la centralisation des comptes du personnel expliquent, pour une large part, la baisse de moitié des effectifs dans le métier 7 « *opérations sur titres* » et d'un quart dans le métier 3 « *gestion des instruments scripturaux et des systèmes d'échange* ». A l'inverse, le métier 11 « *gestion et animation du réseau* » voit ses effectifs augmenter de 6 % du fait de l'accroissement de l'activité afférente au traitement des dossiers de surendettement des ménages. Les effectifs des métiers de soutien sont stables dans leur ensemble, hors effectifs non ventilés qui augmentent.

La Cour recommandait que les immeubles d'exploitation devenus vacants à l'issue du plan d'adaptation territoriale du réseau soient cédés.

Le programme de vente des immeubles d'exploitation a porté sur 79 succursales, soit les quatre cinquièmes des succursales fermées en 2004, 2005 et 2006. Conformément au contrat de service public signé avec l'Etat en 2003, les immeubles libérés ont été proposés en priorité aux communes concernées ou à d'autres collectivités territoriales ou administrations d'Etat, sur la base de la valeur estimée du service des domaines. 46 actifs ont été proposés aux investisseurs privés, en l'absence d'intérêt manifesté par des collectivités publiques. A la mi-2006, la moitié des immeubles d'exploitation avait été cédée. A la fin 2006, le total des cessions depuis 2005 s'établit à 148 M€.

La Cour recommandait que la Banque réduise l'importance du parc à usage locatif et fixe les loyers des immeubles de haut standing aux conditions du marché.

La Banque a pris trois séries de mesures en 2005 et 2006.

Elle a d'abord vendu une partie des immeubles locatifs pour un montant de 80,6 M€, dégageant une plus-value de 66,3 M€ sur l'ensemble du programme.

Pour les logements de haut standing, la Banque a augmenté ses barèmes de loyers de 25 à 30 %, sous réserve des limitations prévues à Paris par le décret[5] pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989[6].

Enfin, une réforme portant sur les logements de fonction des cadres dirigeants du siège entrera en vigueur à partir du 1er janvier 2007 : elle consiste à supprimer la gratuité du logement et à généraliser le système de l'indemnité de logement fiscalisable.

3. La participation financière des établissements de crédit aux services rendus par la Banque

La Cour avait remarqué que la Banque de France exerçait deux activités pour le compte des établissements de crédit de la place : la tenue du fichier central des chèques et le contrôle bancaire. Les banques trouvant un intérêt direct au bon exercice de ces activités par la Banque, la Cour recommandait qu'elles participent à leur financement puisqu'elles avaient intérêt au bon exercice de ces activités.

La Cour avait estimé qu'entre 75 et 80 % des consultations du fichier central des chèques par les établissements de crédit étaient liées à des décisions d'octroi de crédit. La Banque de France a suivi la recommandation de la Cour en mettant en place une tarification applicable aux banques commerciales.

En revanche, la Banque s'est refusée jusqu'à présent à demander aux établissements de crédit de participer au financement de la surveillance prudentielle qu'exerce la commission bancaire, alors que les sociétés d'assurances participent au financement de l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) et que les entreprises d'investissement participent au financement de leur contrôle par l'autorité des marchés financiers (AMF).

5) En 2006, il s'agit du décret n°2006-1049 du 23 août 2006 relatif à l'évolution de certains loyers dans l'agglomération de Paris.
6) Loi dite Malandain-Mermaz tendant à améliorer les rapports locatifs.

Une politique volontariste de recherche de gains de productivité

La Cour montrait que la préoccupation de productivité n'était pas présente dans tous les domaines d'activité et soulignait que la Banque s'organisait, à bien des égards, en fonction des effectifs disponibles. Elle recommandait une inversion de cette logique afin que l'institution se mette en capacité de rendre le meilleur service au meilleur coût pour la collectivité.

Bien qu'elle ait contesté l'analyse de la Cour, la Banque s'est engagée, depuis lors, dans une politique volontariste de recherche de gains de productivité en posant de nouvelles règles, en consolidant ses principaux points d'appui et en s'engageant dans un effort d'optimisation des moyens dans l'exécution de deux missions dont la finalité ou les conditions d'exécution étaient contestées par la Cour.

1. De nouvelles règles

La Banque partageait avec la Cour le constat du surdimensionnement du réseau des succursales par rapport aux autres banques centrales nationales.

La réforme du réseau a été décidée à l'automne 2003, après une longue négociation, selon deux principes : une succursale par département et l'abandon de l'uniformisation de leurs missions.

Les succursales maintenues n'ont plus toutes les mêmes activités, car des unités spécialisées différentes leur ont été rattachées : 21 antennes économiques, 7 centres de traitement du surendettement et 4 centres de traitement de la monnaie fiduciaire. En outre, dans les villes où la Banque a fermé une succursale et ne dispose plus ni d'une antenne économique, ni d'un centre de traitement du surendettement, elle a ouvert des bureaux d'accueil et d'information, 85 au total, conformément à l'engagement pris dans le contrat de service public 2003-2006.

Un bilan de la réforme du réseau sera établi par la Banque en 2007. Dans cette perspective, la Cour recommande de poursuivre l'adaptation du réseau au fil de l'eau afin de tendre vers le modèle d'une succursale par région, en tirant au mieux parti des gains de productivité et du meilleur rapport coût/efficacité du service rendu.

La Cour avait remarqué que la Banque n'avait pas mis en place « les outils nécessaires à un réexamen des missions qui ne se limite pas aux implantations territoriales mais porte aussi sur le siège ». La Cour avait toutefois souligné que le chantier était engagé, avec l'objectif de réduction des effectifs du siège de 1,5 % en 2005.

En 2005, les effectifs du siège (5 806 ETP) ont effectivement diminué de 1,5 % et la baisse prévue en 2006 est de 1 %.

Depuis 2005, la Banque de France s'est dotée d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), munie des outils référentiel de fonctions et référentiel de compétences.

La GPEC poursuit trois objectifs : accompagner les métiers qui évoluent, reclasser les personnels et préparer la vague de départs en retraite qui doit intervenir vers 2010-2012. Ces trois objectifs ont une place majeure pour le pilotage des gains de productivité, les départs « naturels » étant peu nombreux jusqu'en 2010 (70 en 2007). La Banque de France s'apprête à piloter les gains de productivité en les stockant, d'abord, durant cette période afin de les libérer intégralement, ensuite, lors de la vague de départs naturels attendue en 2010-2012.

La Cour remarquait : « les plans de formation annuels ne tiennent pas suffisamment compte des évaluations de bilan de l'année écoulée ».

La formation continue va revêtir une importance nouvelle pour la Banque de France dans les prochaines années, dans la double perspective de l'allongement de la durée d'activité liée à la réforme des retraites[7] et de la politique de non remplacement des agents là où des gains de productivité auront été stockés.

La Banque de France est en train de refondre le dispositif de formation des agents, en l'alignant sur les dispositions de la loi du 4 mai 2004[8] : les agents gardent l'initiative de la formation et disposent d'un crédit de 20 heures par an. L'accord de l'employeur est désormais formellement requis pour obtenir le bénéfice d'une formation.

7) Il devrait en résulter une forte augmentation du nombre d'agents ayant 50 ans et plus : 59 % en 2010 contre 34 % en 2005.
8) Loi n°2004-391 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social

2. L'exploitation systématique des gisements de productivité

La Cour, tout en saluant les efforts de redressement engagés, relevait le handicap structurel qui persistait dans l'activité de fabrication des billets, par rapport au secteur privé et émettait des doutes sur la capacité de la Banque à participer aux appels d'offres de la BCE à partir de 2012, au lieu de se limiter à son quota d'émission.

La Banque de France a contesté l'importance de ce handicap de compétitivité et estimé que la stratégie qu'elle avait arrêtée devait lui permettre d'abaisser le coût du billet à 7,62 centimes d'euros en 2006. Cette stratégie est en train de porter ses fruits.

En effet, un abaissement très significatif du coût unitaire est en passe d'être obtenu en 2006 grâce au renouvellement des effectifs, 70 % des personnels nouvellement recrutés étant désormais des agents contractuels, à l'arrêt progressif des lignes d'impression en continu au profit de lignes feuilles à feuilles et à la saturation des capacités de production en 2006. L'amélioration la plus substantielle vient de la forte réduction du taux de « fauté » dans l'impression des billets ; l'objectif devrait même être dépassé de 14 % en fin d'année. Avec un plan de charge stable jusqu'en 2012 (autour de 2 milliards de billets produits chaque année), le département de la fabrication des billets pourrait être en mesure, dès 2006, d'équilibrer durablement ses charges.

Les personnels ont adhéré à cette stratégie, notamment parce qu'a été clairement énoncé le principe de l'intégration industrielle verticale de la papeterie et de l'imprimerie et qu'a été écartée toute perspective de filialisation de l'activité que la Cour n'avait pas exclue.

Cette bonne performance pourrait convaincre des fabricants publics d'autres pays membres de la zone euro de ne pas se cantonner à leur quota national, et favoriser par voie de conséquence l'émergence d'un consortium public concourant à l'appel d'offres de la BCE en 2012.

La Cour avait souligné que les profondes mutations techniques faisaient apparaître comme dépassé un modèle fondé sur l'exercice très décentralisé de tâches relevant d'un traitement de masse.

La Banque de France estime qu'entre 500 et 600 postes disparaîtront d'ici 2010 du fait des gains de productivité obtenus grâce à de nouveaux systèmes d'information et de gestion.

Une nouvelle application, qui sera déployée début 2007, va simplifier la gestion des dossiers de surendettement. Alors que le nombre de dossiers déposés reste élevé (182 000 dossiers en 2005) et qu'il devrait s'accroître de 3 à 4 % par an dans les prochaines années, les effectifs seront stabilisés.

Une nouvelle application de tenue des comptes de clients institutionnels, au premier rang desquels figure le Trésor public, va se substituer à deux applications vieillissantes en juin 2007, et devrait permettre de supprimer 30 postes au siège.

Le projet de collecte automatique des bilans à l'horizon de 2009-2010, projet appelé *ABIL (alimentation automatique de la base bilans)*, évitera des ressaisies très consommatrices de temps d'agent.

Enfin, la Banque de France a obtenu a sein de l'Eurosystème la responsabilité de la structure de pilotage d'une plate-forme unique partagée avec la Banque fédérale d'Allemagne et la Banque d'Italie, qui remplacera en trois vagues successives[9] le système actuel de règlements de montants élevés (*Target*) qui interconnecte les systèmes nationaux.

3. Un effort d'optimisation des moyens dans des domaines d'activité à la finalité contestée

La Cour avait noté que les coûts très élevés de collecte autonome d'information par rapport à ceux de l'INSEE plaidaient en faveur d'autres modes de répartition des tâches entre les deux structures publiques, d'autant que l'idée selon laquelle ces enquêtes de conjoncture étaient rattachables à la mission d'exercice de la politique monétaire lui paraissait contestable.

Dans sa réponse le gouverneur de la Banque de France avait justifié avec force le caractère essentiel de ces enquêtes pour éclairer les choix de politique monétaire.

Depuis lors, la Banque a réformé la méthodologie des enquêtes pour en réduire le coût et en formaliser mieux les objectifs.

9) Les trois vagues sont fixées en novembre 2007, février 2008 et mai 2008. La place de Paris fait partie de la première vague.

La Cour avait estimé que, si la tenue du fichier FIBEN[10] (fichier bancaire des entreprises) relevait des missions de la Banque, son format actuel ne pouvait être justifié par aucune de ses utilisations.

Le contexte a sensiblement changé dans la période récente. En effet, les établissements de crédit font une nouvelle utilisation de ce fichier, dans le cadre des nouvelles règles de surveillance prudentielle (Bâle II), les grands établissements pour valider le paramétrage de leur modèle interne de suivi des risques de crédit et les petits établissements pour calculer leurs besoins en fonds propres[11]. Par ailleurs, la faculté laissée aux banques françaises de mobiliser des créances sur des débiteurs privés pour le refinancement auprès de la Banque de France est généralisée au 1er janvier 2007 à l'ensemble des systèmes bancaires nationaux de la zone euro. Il est aussi prévu dans un second temps d'allonger la durée des créances éligibles. Les besoins de notation des entreprises se trouvent accrus d'autant, ce qui conforte la place de FIBEN dans l'analyse du risque de crédit en France.

En 2006, la Banque a abaissé le seuil de suivi des risques des entreprises[12]. La taille du fichier FIBEN s'est accrue en conséquence d'environ un cinquième, portant à près de 4 millions le nombre d'entreprises suivies. Il en résulte une meilleure connaissance de l'endettement des très petites entreprises et des entreprises individuelles. La contrepartie d'un service plus étendu souhaité par les banques de la place a été la perte de la fourniture gratuite de la cotation qui accompagnait la restitution d'informations sur les risques bancaires. Même si cette dernière demeure gratuite, la réforme précitée procure à la Banque des ressources d'autant plus significatives qu'elle peut satisfaire les demandes de renseignement sur un plus grand nombre d'entreprises.

10) La Banque de France tient depuis 1982 le fichier appelé FIBEN, qui centralise les crédits et les incidents de paiement des entreprises non financières à partir duquel elle établit une cotation des risques de crédit que celles-ci représentent.
11) La Banque de France cherche à obtenir le statut d'organisme d'évaluation externe de crédit au sens de la directive communautaire dite « directive Bâle II ».
12) Les crédits bancaires aux entreprises sont désormais recensés pour des montants supérieurs à 25 000€, au lieu de 76 000€.

La difficile remise en question de la politique du personnel

La Cour appelait à une remise à plat de la politique du personnel en raison du coût élevé que celle-ci faisait supporter à la collectivité. Elle remarquait que la disposition du revenu monétaire par la Banque « ne signifie pas que ce revenu peut être indéfiniment utilisé comme une rente permettant au personnel de bénéficier de conditions sans rapport avec celles des autres agents publics ».

> La Banque a entrepris des réformes dont certaines n'ont été arbitrées par l'Etat que récemment.

1. Les réformes menées à bien

La Cour avait observé que la pratique des détachements des agents statutaires dans l'administration ou dans des organismes financiers internationaux était avantageuse pour ceux-ci, sans que la Banque en tire nécessairement profit pour son activité.

> La Banque a procédé à deux changements significatifs. Elle a très fortement réduit le nombre des détachements pour lesquels elle prend en charge la rémunération de l'agent : sur les 133 personnes détachées au 31 décembre 2005, 80 % se trouvaient détachées sans traitement versé par la Banque de France. Elle a aussi prévu d'introduire un terme dans les conventions de détachement.

La Cour avait souligné la nécessité d'une réforme en profondeur des prestations sociales facultatives, tant en raison de leur coût particulièrement élevé pour le compte d'exploitation de la Banque que de leur inadaptation croissante aux besoins nouveaux des personnels et de la confusion des responsabilités de l'employeur, du comité central d'entreprise et des comités d'établissement.

> Depuis trois ans, la taille du budget des activités sociales et culturelles a été un peu réduite. Les dépenses, qui atteignaient 84,8 M€ en 2002, soit 13,1 % de la masse salariale, ont été ramenées à 80 M€ en 2005, soit 12,4 % de la masse salariale ; cela représente une baisse de 5,7 % sur trois ans.

Grâce aux progrès de productivité permis par le non remplacement du personnel des « organismes sociaux divers[13] » dans les restaurants d'entreprises et les coopératives, les effectifs de cette catégorie d'agents sont passés, entre 2002 et 2005, de 661 à 550. Les dépenses de restauration ont aussi diminué grâce à la concession de neuf restaurants. Enfin, la Banque a engagé un programme de cession des maisons de retraite et des centres de vacances.

En 2005, la Banque s'est attachée à se mettre en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en ce qui concerne les concours financiers aux comités d'établissement et au comité central d'entreprise. Les premiers ne bénéficient plus d'une ligne budgétaire mais d'une subvention de fonctionnement. Le comité central d'entreprise ne reçoit plus de concours direct mais est financé par les comités d'établissement.

En outre, la Banque a clarifié les positions de détachement auprès des organismes sociaux (comité central d'entreprise, comités d'établissement et coopératives, notamment). Les agents détachés, soit environ 250 personnes, feront désormais l'objet d'une convention individuelle de détachement.

Enfin, à la suite de la transposition des directives communautaires au code de la mutualité, qui obligeait à séparer la gestion des mutuelles de celle du régime de base maladie-maternité, la Banque a été contrainte de clarifier ses interventions dans les trois sociétés mutualistes réservées aux personnels actifs et retraités. Cette réforme a été menée à bien.

13) Les personnels des organismes sociaux divers relèvent d'un « quasi statut », aligné presque systématiquement sur celui des agents statutaires de la Banque.

2. Les réformes d'ampleur en cours de réalisation

La Cour avait montré que le régime spécial de retraite de la Banque était plus favorable que le régime de la fonction publique, en raison de l'existence de prestations complémentaires d'une part et de l'absence d'application à la Banque de la réforme des retraites de 2003, d'autre part.

La Cour avait en particulier recommandé l'augmentation du nombre d'annuités de cotisations, de 37,5 à 40 annuités, et l'inclusion des primes dans l'assiette de cotisations.

> Dès 2005, la Banque a élaboré un projet de réforme qu'elle a transmis aux pouvoirs publics au printemps 2006 après une période de concertation avec les organisations syndicales entre septembre 2005 et janvier 2006. Les pouvoirs publics ont donné leur accord en octobre 2006. Les négociations qui se sont ouvertes entre les partenaires sociaux le 31 octobre 2006 ont débouché sur un relevé de conclusions qui a été signé par six organisations syndicales sur sept.
>
> Ce projet qui entrerait en vigueur le 1er avril 2007 vise à intégrer les principaux éléments de la réforme des retraites de 2003 applicables au régime des pensions civiles des fonctionnaires[14]. En effet, la durée d'assurance est portée à 160 trimestres[15], soit l'équivalent de 40 annuités, des mécanismes de décote et de surcote sont introduits selon un rythme identique à celui applicable au régime des pensions civiles[16], les avantages accordés aux femmes sont étendus aux hommes et la pension est indexée sur les prix à la consommation des ménages hors tabac. L'assiette de cotisations des salariés est élargie aux catégories de primes qui constituent des éléments fixes de rémunération, mais le taux de cotisation reste fixé à 7,85 % et la pension continue d'être liquidée sur la base du traitement des six derniers mois.
>
> Cet accord marque une nouvelle étape importante sur la voie des réformes dans laquelle la Banque de France s'est engagée depuis son entrée dans le SEBC. Il permet d'aligner le régime de retraite des personnels de la Banque sur celui de la fonction publique.

14) Loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.
15) La durée d'assurance pourra être portée à 164 trimestres à l'horizon 2013.
16) Les agents qui, à la date où ils demanderont la liquidation de leur retraite, auraient un nombre de trimestres cotisés (tous régimes confondus) différent du nombre exigé se verraient appliquer une surcote si ce nombre est supérieur et une décote si ce nombre est inférieur, la montée en charge du dispositif de décote s'effectuant à partir du 1er janvier 2009.

La Cour formule cependant deux observations, l'une portant sur le rythme d'application de la réforme, l'autre relative à l'effort financier consenti respectivement par l'employeur et l'Etat actionnaire, d'une part, et les employés, d'autre part.

Le rythme d'application de la réforme du régime est identique à celui prévu pour les pensions civiles, alors que celle-ci intervient avec un minimum de trois ans de retard sur la fonction publique. Il n'est pas non plus prévu de « rattrapage » de l'échéance de 2008, applicable aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé, alors qu'une telle disposition avait été introduite dans la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites du fait du retard de cinq ans sur le régime général.

Pour apprécier la répartition de l'effort financier entre les employés et l'employeur, il convient de prendre en compte plusieurs éléments.

Tout d'abord, la réforme consolide le fondement juridique des prestations complémentaires en les mettant à la charge du régime. Il en résulte un avantage substantiel pour les agents statutaires, car le régime s'engage à leur verser une pension réglementaire équivalant à 75 % du montant mensuel moyen de la rémunération « cotisable » des six derniers mois d'activité.

Pour significatifs qu'ils soient, les efforts consentis par les employés vont rester modestes au regard de l'avantage obtenu. En 2005, le montant des pensions servies par le régime s'est élevé à 259 M€ et n'a été couvert qu'à hauteur de 43,5 % par les revenus du portefeuille de la caisse de réserve (113 M€). Les cotisations salariales ont représenté 31 M€ et ont été affectés aux fonds propres de la caisse de réserve en application des règles d'affectation régissant le régime[17]. Le besoin de financement s'est élevé à 146 M€ et a été intégralement couvert par une contribution de l'employeur. Enfin, la Banque a versé en 2005 une dotation de 40 M€ provenant de l'affectation de son résultat de 2004, afin de renforcer les fonds propres de la caisse de réserve.

Pour financer l'accroissement des charges futures du régime qui va résulter de la prise en charge des prestations complémentaires, la réforme prévoit quatre mesures de consolidation financière :: l'allongement de la durée d'activité, l'élargissement de l'assiette de cotisation, le versement par la Banque d'une dotation à la caisse

17) Voir le décret n° 68-300 du 29 mars 1968 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France.

de réserve couvrant les droits nouveaux acquis par les actifs, la création d'une réserve spéciale qui sera abondée par la Banque du montant de la fraction non couverte des engagements au titre des droits passés.

Or, l'élargissement de l'assiette ne produira que 11 M€ de cotisations supplémentaires et le plein effet de l'allongement de la durée d'activité ne sera pas obtenu avant 2020-2025. Aussi l'effort financier consenti par les actifs sera-t-il sans commune mesure avec celui que devront fournir la Banque et l'Etat actionnaire dans les prochaines années. En effet, la contribution annuelle totale de la Banque devrait rester supérieure à 250 M€, et la dotation annuelle en fonds propres versée à la caisse de réserve devrait tripler, passant de 40 M€ à 120 M€. Mais l'effort accru demandé à l'Etat est, dans une très large mesure, un rattrapage, car au cours des trente dernières années et alors que le résultat de la Banque a été le plus souvent très substantiel sur la période, l'Etat n'a laissé la Banque verser chaque année, au titre de la dotation en fonds propres à la caisse de réserve, qu'un montant très inférieur à la valeur des droits nouveaux acquis par les actifs au cours de l'exercice écoulé.

La Cour avait noté que, pour l'alignement du mode de calcul des cotisations sur le régime général de sécurité sociale, la Banque avait proposé à l'Etat d'accroître le taux de la cotisation employeur au régime spécial maladie-maternité et de le fixer à 10,80 %[18].

Le décret fixant ce taux n'avait toujours pas été publié au début du mois d'octobre 2006.

En outre, l'assiette actuelle des cotisations maladie-maternité demeure dérogatoire au droit commun, comme la Cour l'a déjà noté pour les autres employeurs publics. En effet, la référence au traitement indiciaire exclut les rémunérations annexes et contrevient au principe constitutionnel d'égalité des assurés face aux prélèvements obligatoires.

La Cour relevait le caractère inadapté des avantages financiers calqués sur le secteur privé, alors que la Banque n'exerçait pas d'activité de banque commerciale. Elle recommandait de réviser le régime des primes et, de manière générale, de ne pas creuser davantage l'écart de situation entre les fonctionnaires d'Etat et les agents de la Banque de France, au profit de ces derniers.

18) Hors cotisation de solidarité fixée à 0,30 %

En 2005-2006, la Banque de France est restée à l'écart de certaines réformes débattues au sein de l'Etat : la refonte des régimes indemnitaires, la réforme de l'action sociale en faveur des fonctionnaires. En revanche, elle a mis en place en 2006 un système de part variable de rémunération en faveur de ses cadres dirigeants.

Les perspectives de réduction de l'emploi public en France plaident pourtant en faveur de la réduction des écarts entre agents afin de favoriser la mobilité de ceux-ci. Les recommandations de la Cour gardent donc toute leur actualité.

La Cour s'interrogeait sur la pertinence de l'application de l'ensemble des dispositions du droit de travail dès lors que la Banque n'est pas exposée à un problème de continuité d'exploitation et que ses agents sont protégés par un statut.

De même, comme la Cour l'a relevé, la Banque ne dispose pas des moyens juridiques de restructurer le budget des activités sociales et culturelles et de l'adapter à l'évolution de la masse salariale de référence, en raison des risques de contentieux pour « désengagement social de l'employeur » qui résultent de l'application du droit du travail.

Une proposition de loi portant diverses dispositions intéressant la Banque de France, votée en première lecture par le Sénat le 17 octobre 2006, a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale avec la mention du droit à déroger à certaines dispositions du code du travail relatives à l'obligation de consultation du comité d'entreprise et à la règle de l'effet de cliquet s'appliquant à la contribution versée par l'employeur au comité d'entreprise, comme cela figurait dans la proposition initiale . Le Sénat devrait se prononcer sur le texte, ainsi amendé, avant la fin de la législature.

La gouvernance et les relations avec l'Etat

En matière de gouvernance, la Cour critiquait un centralisme excessif dans le pilotage du réseau et des directions opérationnelles et relevait les compétences désormais restreintes du Conseil de la politique monétaire.

Dans les relations avec l'Etat[19], la Cour constatait, d'une part, que l'Etat refusait de payer le coût complet des prestations qu'il demandait à la Banque d'exécuter, d'autre part, qu'il ne pouvait pas exercer directement sa responsabilité d'actionnaire au sein du Conseil général où il n'est que censeur. Enfin, la Cour soulignait l'intérêt que présentait la création d'un comité d'audit pour l'administration de la Banque.

Dès l'année 2005, la Banque a amélioré ses modes de pilotage. Elle s'est également efforcée de clarifier le cadre de son administration, mais cette clarification n'a pas traité la question du renforcement de la fonction d'actionnaire de l'Etat.

1. Une gouvernance interne améliorée

La Cour avait recommandé que soit poursuivie l'adaptation des processus de décision.

> Le comité de direction a été réorganisé en juillet 2005. Sa composition a été strictement limitée[20], la collégialité de ses débats a été renforcée et son champ de compétence a été recentré sur les questions transversales de nature stratégique.
>
> Le comité des carrières, qui est l'émanation du comité de direction, a vu son rôle accru en 2005. Il donne son avis sur le choix des directeurs de services centraux et des directeurs régionaux et se prononce sur la promotion de ces cadres aux grades supérieurs.
>
> En définitive, le comité de direction fonctionne désormais comme un véritable comité exécutif de la Banque de France.

La Cour avait recommandé qu'une plus grande cohérence soit assurée dans le pilotage du réseau, en s'appuyant sur le renforcement des pouvoirs des directeurs régionaux.

> Le directeur régional est devenu le relais territorial du secrétaire général de la Banque dont il reçoit délégation de pouvoir et de signature. Il coordonne et supervise l'activité des directeurs départementaux placés sous son autorité. Il dispose d'un pouvoir hiérarchique sur les directeurs à travers l'évaluation de leur action

19) L'Etat confie à la Banque de France deux types de missions : les missions de banque centrale, désignées comme « missions fondamentales » par la loi relative au statut de la Banque de France et les « *autres missions d'intérêt général* » « *exercées à la demande de l'Etat ou avec l'accord de celui-ci* », selon les termes de la loi du 4 août 1993. La Banque doit rémunérer son actionnaire par un dividende annuel et l'Etat doit lui rembourser les prestations accomplies au titre des missions d'intérêt général, « afin de couvrir les coûts engagés » conformément à l'article 15 de ladite loi.
20) Il comprend les gouverneurs, les directeurs généraux et le directeur des services juridiques, soit treize personnes et se réunit environ deux fois par mois.

et la participation aux décisions relatives à leur promotion. Il s'assure de la qualité des travaux réalisés dans sa région. Son rôle s'exerce dans le domaine de la répartition des moyens et dans la maîtrise des risques et contrôles.

Les activités du réseau sont désormais pilotées dans un cadre matriciel : les responsables des services centraux, pour les domaines qui les concernent, définissent les priorités et coordonnent les initiatives sur l'ensemble du territoire ; le secrétariat général assure la gestion administrative ainsi que la supervision d'ensemble de ces activités ; le directeur régional a un rôle d'interface entre sa circonscription géographique et les responsables de domaines d'activité.

La Cour avait recommandé à la Banque de chercher à obtenir le meilleur niveau de maîtrise des risques.

La Banque se doit de montrer l'exemple dans la maîtrise des risques, compte tenu du magistère qu'elle exerce sur les établissements de crédit. Le contrôle interne en matière de risques de marché était déjà au meilleur niveau. D'importants travaux ont été conduits depuis 2002 sur le recensement des risques opérationnels et des plans d'action ont été mis en place pour les réduire ; la base « incidents » entrera en service au 1er janvier 2007.

L'audit interne a fait l'objet d'une mise à niveau et son organisation est désormais très intégrée à la maîtrise des risques. Une partie déterminante de la programmation de l'audit des services centraux est faite à partir de l'analyse des risques par processus. La programmation du bilan des suites est établie selon la gradation des risques, validée en comité de direction.

Les commissaires aux comptes de la Banque ont salué *« une maîtrise des risques conforme aux meilleures pratiques »*.

Les démarches qualité ont été intensifiées dans le même esprit[21].

21) Ont été placés dans le cadre des procédures de certification de qualité la direction générale de la fabrication des billets, la direction de l'informatique et des télécommunications, la direction de l'audit des services centraux, une grande part des processus de la direction générale des opérations, particulièrement nombreux à la direction des systèmes de paiement et des infrastructures de marché ainsi que la caisse institutionnelle du siège.

2. La nécessaire clarification du cadre d'administration de la Banque

Au cours de ses contrôles, la Cour avait souligné l'enjeu de bonne administration que représentait la mise en place d'un comité d'audit.

Le comité d'audit a été créé à la fin de 2004 ; il constitue une formation du Conseil général à qui il rend compte « dans les domaines de l'information financière, de l'audit externe et interne, du contrôle interne et de la maîtrise des risques »[22].

Au vu des dix-huit premiers mois de fonctionnement, il apparaît que le comité a permis de donner aux membres non exécutifs du Conseil général un véritable rôle d'administrateur, notamment sur les questions stratégiques, et de faire évoluer le fonctionnement du Conseil général vers celui d'un véritable conseil d'administration.

La Cour avait recommandé une remise à plat des délégations de mission de l'Etat à la Banque ainsi que l'utilisation d'une assiette de coûts complets pour rémunérer les prestations exécutées à la demande de l'Etat.

Les délégations de mission, opérées par rattachement à des missions fondamentales relevant du SEBC, continuent d'être décidées par l'Etat sans évaluation préalable des charges et la question des coûts complets n'est toujours pas tranchée.

En 2005 et en 2006, l'Etat a continué de confier à la Banque de France de nouvelles activités relevant de la mission fondamentale de sécurité des systèmes de paiement, mais ces délégations ont été opérées sans une évaluation préalable des charges. C'est le cas du chèque emploi service universel et du chèque transport. De même les charges additionnelles qui résulteront pour la Banque de la mise à disposition, à partir de 2008, de nouveaux instruments dans le cadre du projet d'espace unique de paiement en euros, n'ont fait l'objet d'aucune discussion avec l'Etat.

L'inclusion de la tenue de la balance des paiements dans le périmètre des missions fondamentales fait actuellement l'objet de discussions entre la Banque et l'Etat. Si le poids croissant des données nécessaires à la conduite de la politique monétaire justifie cette réforme, l'exercice de cette mission devra être encadré, étant donné la diversité de nature des contributeurs à l'élaboration de la balance des paiements.

22) Mission définie au premier alinéa de la Charte du Comité d'audit de la Banque de France

Depuis la publication du rapport de la Cour, un rapport d'audit sur le coût des prestations accomplies par la Banque de France pour le compte de l'Etat a été établi dans le cadre d'une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la Banque en avril 2005. Il y est notamment préconisé de *« passer d'une logique de remboursement à une* logique *de contrat* et d'*intégrer la mise en place rapide du contrat dans un calendrier de travail ».*

Des discussions sont en cours avec l'Etat afin d'asseoir le coût complet sur des clés de répartition de charges qui ne seront plus contestées. Il est urgent que ces discussions aboutissent. Il est urgent que ces discussions aboutissent, d'autant plus qu'elles suspendent la révision détaillée des conventions entre l'Etat et la Banque de France recommandée par la Cour.

3. La nécessité de renforcer la fonction d'actionnaire de l'Etat

La Cour remarquait : « une conception extensive de l'indépendance de la Banque a pour conséquence de tracer un cadre moins favorable à une bonne gouvernance, en laissant au seul gouvernement de la Banque la responsabilité de garantir que l'exercice des missions se fait au meilleur coût pour la collectivité ».

Ce constat est en partie dépassé car l'autorité du Conseil général est en voie d'être renforcée ; mais la fonction d'actionnaire de l'Etat reste insuffisante.

La gouvernance de la Banque était affaiblie par la vacance prolongée de deux postes de membres du Conseil général et du Conseil de la politique monétaire, ce qui rendait le gouvernement[23] de la Banque majoritaire dans les deux conseils.

La proposition de loi susmentionnée[24] votée en première lecture par les deux assemblées accroît l'autorité du Conseil général en affirmant sa prééminence et en améliorant son caractère représentatif.

23) Le gouvernement de la Banque de France est constitué par trois personnes, le gouverneur et les deux sous-gouverneurs.
24) Voir supra page 19.

La proposition adoptée par le Sénat prévoit la transformation du Conseil de la politique monétaire en comité monétaire, simple formation du Conseil général. L'interversion des sections 2 et 3 du livre IV du code monétaire et financier, consacrées respectivement au Conseil général et au Conseil de la politique monétaire, permet d'affirmer la prééminence du Conseil général.

La proposition adoptée décrit également les conditions de nomination des quatre membres du comité monétaire par les deux assemblées parlementaires. Il est également prévu, à la demande du gouvernement, que deux membres du Conseil général soient nommés en Conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé de l'économie.

La Cour souscrit à l'objectif de renforcement de l'autorité du Conseil général. Elle recommande, dans cet objectif, que les conditions de nomination des membres par les deux assemblées parlementaires soient aussi précisées pour le Conseil général.

L'Etat, en tant qu'actionnaire de la Banque de France, exerce un rôle réduit, au regard des principes figurant dans le rapport sur l'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques[25]. Sans être complètement adaptés au cas de la Banque de France en raison de la nature de ses missions et du statut d'indépendance inscrit dans la loi, trois principes énoncés dans ce rapport devraient intéresser les relations de l'Etat avec la Banque : distinguer clairement le rôle d'actionnaire de l'Etat des autres fonctions qu'il remplit, généraliser une démarche de type « délégation de service public » et s'assurer régulièrement de la compétitivité de l'opérateur.

Or, le représentant de l'Etat ne dispose pas d'une voix délibérative au Conseil général, ne participe pas aux séances du comité d'audit, hormis la séance annuelle de présentation des comptes et ne dispose que d'un droit de veto, naturellement difficile à exercer.

N'étant pas en mesure d'influer sur les conditions d'exercice des missions par la Banque, l'Etat exerce une autre forme d'influence, voire de veto, en refusant d'acquitter le coût des prestations réalisées pour son compte par la Banque.

25) Ce rapport connu sous le nom de son président, M. René Barbier de la Serre, a été remis le 24 février 2003 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

> Une telle situation ne serait pas apparue si les engagements et les exigences de chaque partie avaient été négociés et formalisés, dans le cadre d'un plan stratégique d'ensemble, délibéré et voté par le Conseil général, y compris par le représentant de l'Etat actionnaire, ainsi que dans le cadre d'une convention pluriannuelle couvrant l'ensemble des missions d'intérêt général.

***

Au total, les recommandations de la Cour ont été largement suivies, notamment à la suite des arbitrages, essentiels pour l'avenir de la Banque, qui ont été rendus à la fin de l'année 2006.

Après avoir réduit la taille de son réseau et renforcé ses outils de pilotage, la Banque de France s'est engagée dans une politique volontariste d'amélioration de sa productivité.

En revanche, les relations financières entre l'Etat et la Banque de France demeurent insuffisamment formalisées et constituent un handicap pour la gouvernance et la saine gestion de l'institution. L'Etat et la Banque de France doivent donc faire évoluer le cadre juridique dans lequel les responsabilités de chacun seront clarifiées dans le respect de l'indépendance garantie par les lois du 4 août 1993 et du 12 mai 1998, et qui permettra à la Banque de poursuivre les courageuses réformes mises en œuvre depuis plusieurs années.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

L'insertion au rapport public de la Cour des comptes concernant la Banque de France appelle de ma part les remarques suivantes.

Je prends bonne note que ***la Cour des comptes relève de nombreux progrès*** *dans la gestion financière de la Banque de France (pages 2 à 6 du projet d'insertion au rapport public : utilisation du point mort, amélioration du résultat, facturation aux banques de certains services), ainsi qu'en matière de gains de productivité (pages 7 à 11 : adaptation du réseau, préparation à la mise en concurrence, optimisation des moyens) et de gouvernance interne (pages 16 et 17 : création du comité d'audit, réorganisation du comité de direction, renforcement de l'échelon régional).*

Pour autant, il convient de souligner que les efforts de restructuration doivent être poursuivis de manière volontariste.

Les éléments ci-dessous peuvent amender ou compléter le rapport :

1. Une politique volontariste de recherche de gains de productivité

« De nouvelles règle » : *le contrat de service public auquel il est fait référence a été signé le 10 juin 2003 par l'Etat et la Banque de France. Il couvre la période 2003-2006, et non 2004-2006.*

2. La difficile remise en question de la politique du personnel

« Les réformes entreprises » *: la Cour relève que « la Banque ne dispose pas des moyens juridiques de restructurer le budget des activités sociales et culturelles » compte tenu de l'application du droit commun du travail . L'article 5 de la proposition de loi Arthuis sur la Banque de France en cours d'examen devant le Parlement, votée en première lecture au Sénat le 17 octobre 2006, prévoit justement une dérogation au code du travail afin de supprimer l'effet de cliquet des dépenses sociales et culturelles.*

Pour sa part, le Gouvernement veille à ce que la nécessaire adaptation du régime juridique de la Banque respecte les conditions préalables de consultation des organisations syndicales.

L'article 5 a donc été supprimé au Sénat dans l'attente de la consultation menée depuis lors par le gouverneur de la Banque de France, et la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui s'est réunie le 28 novembre 2006, a souhaité le rétablir après qu'un protocole d'accord ait été signé entre le gouvernement de la Banque et les représentants du personnel le 21 novembre 2006.

« Les réformes en attente d'arbitrage » *: s'agissant des retraites, la Cour indique que « le projet de réforme ne prévoit pas de rattrapage de la date d'échéance de 2008 » sur le régime général. Ceci est vrai pour le passé puisque la réforme du régime de la Banque de France n'entrera en vigueur qu'en 2007, soit quatre ans après celle de la fonction publique. Pour l'avenir, le relevé de conclusions des négociations menées par le gouverneur avec le personnel de la Banque de France prévoit un engagement de cette dernière à s'aligner sur tout futur mouvement du régime de la fonction publique : « l'économie de la réforme consiste pour l'essentiel à transposer dans le régime de retraite de la Banque les réformes mises en œuvre en 2003 dans le régime de la fonction publique et à caler le régime de la Banque sur ce dernier. A cet égard, il est établi que les modifications portant sur des dispositions communes aux deux régimes précités qui viendront à être apportées au régime de la fonction publique seront transposées dans le régime de la Banque ».*

S'agissant de l'assurance maladie, l'Etat a effectivement retenu le taux de 10,80 % pour la cotisation employeur, et le projet de décret est actuellement soumis à l'avis de la CNAM, de l'UNCAM et de l'ACOSS. Il devrait être publié début 2007, la réforme devant entrer en vigueur en janvier 2008.

3. La gouvernance et les relations avec l'Etat

« La nécessaire clarification du cadre d'administration de la Banque » *: la Cour considère que l'Etat confie à la Banque de France de nouvelles missions sans évaluation des charges induites, citant l'exemple du chèque emploi service universel (CESU) et du chèque transport. Mais le rôle de la Banque de France dans le CESU, voire pour le chèque transport, ne relève nullement d'une délégation de mission. Il entre au contraire dans sa mission fondamentale de banque centrale de sécurisation des systèmes de paiement (art. L. 141-4 du code monétaire et financier), ce que la Banque ne conteste pas, et il lui revient en toute hypothèse de les assumer, comme d'assumer toute évolution des moyens de paiement liée aux changements technologiques.*

Au sujet de l'espace unique des paiements en euros (SEPA), projet suscité par la BCE, la Banque de France y participe en tant que banque centrale, à l'instar de ses homologues de l'Eurosystème. Elle demande elle-même, suivant les recommandations de la BCE, que les administrations publiques soient pilotes en la matière. Dans ces circonstances, c'est à la Banque de France qu'il revient de mesurer les charges qui en résulteront. Au demeurant, la Banque de France co-préside le comité national SEPA et participe aux différents groupes de travail existants ; elle dispose ainsi du même niveau d'information que les services de l'Etat. Par ailleurs, le Ministre chargé de l'économie a indiqué qu'il n'y aurait pas de mise en œuvre du SEPA dans les administrations publiques sans étude d'impact préalable.

Quant à la tenue de la balance des paiements, son transfert dans le domaine des missions fondamentales de la Banque, demandé par la Banque de France, est prévu par la proposition de loi Arthuis en cours d'examen au Parlement. Il est justifié par la nature même de la mission et par un souci d'harmonisation des pratiques de banques centrales en Europe. En outre, les informations collectées par la Banque de France se trouvent à la fois utilisées pour l'établissement de la balance des paiements de la France et celle de la zone euro sans que l'on puisse distinguer les coûts engagés pour le compte de l'Etat de ceux relatifs à la prestation effectuée pour le compte de la BCE. Le transfert n'est donc pas motivé par les considérations techniques avancées par la Cour selon laquelle « le poids croissant des données nécessaires à la conduite de la politique monétaire justifie cette réforme ». Dans l'hypothèse de ce transfert, l'Etat continuera à veiller à la poursuite d'une politique de gains de productivité, et au maintien des échanges d'informations avec la Banque de France.

Enfin, au chapitre du remboursement des prestations accomplies par la Banque pour le compte de l'Etat, en dehors des missions fondamentales, la Cour rappelle que les clés de répartition de charges font l'objet de discussions, et qu'il « est urgent que ces discussions aboutissent ». Si un désaccord persiste effectivement sur le niveau de coût complet devant servir de référence au remboursement, la commission Etat – Banque de France qui suit ce sujet a décidé de procéder à un examen de la question dès le début de 2007, en vue de préparer une éventuelle évolution dans le cadre de l'harmonisation des systèmes comptables au sein du SEBC.

*« **La nécessité de renforcer la fonction d'Etat actionnaire »** : la Cour indique que « l'Etat, en tant qu'actionnaire de la Banque de France, exerce un rôle réduit ». Elle remarque malgré tout que l'autorité du conseil général est en voie d'être renforcée et que les principes de gouvernance des entreprises publiques ne sont pas complètement adaptés au cas d'une banque centrale. Le rapport public devrait cependant préciser que ce particularisme a justement conduit au développement d'un suivi adapté, d'une part à travers la commission Etat – Banque de France qui examine l'exécution des prestations d'intérêt général et les conditions de leur remboursement, d'autre part au moyen du contrat de service public triennal qui fixe des objectifs à la Banque de France, chargée de rendre compte sur la base d'indicateurs. La compétitivité de la Banque de France en tant qu'opérateur de l'Etat fait donc l'objet d'une évaluation continue, via le conseil général auquel assiste le censeur représentant l'Etat, la commission Etat – Banque de France et la commission de suivi du contrat de service public.*

Certes, l'Etat souscrit à l'idée que la participation au comité d'audit de son représentant au conseil général, au-delà de la seule séance annuelle de présentation des comptes, serait de nature à améliorer la gouvernance et l'évaluation de la compétitivité de la Banque.

Mais il ne peut toutefois être considéré, compte tenu du cadre déjà existant, que le remboursement à la Banque de France des dépenses engagées au titre des prestations d'intérêt général, sur la base des coûts complets hors amortissements, serait assimilable à un refus de remboursement des coûts complets, visant à compenser l'insuffisance supposée du pouvoir d'influence de l'Etat sur les missions de la Banque.

***« Conclusion »** : malgré les progrès relevés, la Cour maintient son appréciation selon laquelle les relations financières entre l'Etat et la Banque de France demeureraient insuffisamment formalisées. Pourtant, le code monétaire et financier, les conventions qui servent de support à la commission Etat – Banque de France et le contrat de service public fournissent un cadre juridiquement étoffé. Ce qui ne veut pas dire qu'il doive rester figé ; mais s'il est appelé à évoluer, ce sera davantage par souci d'actualisation et de modernisation que pour insuffisance de formalisme.*

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relative à « la Banque de France » appelle de ma part les observations ci-après.

J'ai pris note, tout d'abord, des appréciations favorables portées par la Cour sur les évolutions constatées dans nos modes de gestion. La Banque de France a en effet poursuivi les actions qu'elle avait mises en œuvre depuis plusieurs années en vue d'abaisser son point mort et recherché toutes les occasions d'obtenir des réductions significatives de ses charges d'exploitation, tout en améliorant la qualité des services qu'elle rend. Comme l'analyse de la Cour le souligne, la Banque a en particulier mené à bien, dans les délais prévus, deux réformes d'envergure en réaménageant l'implantation territoriale de son réseau et en réorganisant ses structures industrielles de production de billets. Ces opérations, qui ont permis de substantielles réductions d'effectifs et de coûts, se sont achevées par la vente des immeubles d'exploitation libérés. La mise en œuvre d'applications informatiques nouvelles, notamment pour le traitement du surendettement ou pour l'analyse et la collecte d'informations sur les entreprises, et la recherche constante d'amélioration dans les modes de fonctionnement des services centraux dégageront de nouveaux gains de productivité au cours des prochaines années.

La Cour relève aussi que les charges nettes de la Banque ont enregistré une diminution grâce aux recettes supplémentaires générées par une meilleure couverture des coûts en même temps que par une amélioration de la qualité des services rendus aux établissements de crédit, en particulier

pour la consultation du Fichier central des chèques et du Fichier bancaire des Entreprises (FIBEN). En sus des missions de banque centrale qu'elle exerce pour l'essentiel dans le cadre de l'Eurosystème, la Banque de France rend en effet des services dont elle s'attache avec détermination à couvrir le coût complet. En ce qui concerne le règlement des prestations assurées par la Banque pour le compte de l'Etat, les conclusions de l'audit conjoint conduit l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de la Banque de France, en vue d'un remboursement au coût complet de ces prestations, n'ont pas encore à ce jour été mises en œuvre. Les discussions sur ce point devraient s'engager rapidement avec le ministère des finances et je suis particulièrement désireux qu'elles permettent non seulement de bien circonscrire les prestations confiées par l'Etat à la Banque et de fixer à cette dernière des objectifs en termes de performance mais aussi d'assurer la couverture du coût complet de tous les services rendus dans ce cadre. A cet égard, une proposition de loi présentée par le président de la commission des finances du Sénat, actuellement en cours de discussion au Parlement, prévoit que l'élaboration de la balance des paiements sera désormais incluse dans le périmètre des missions fondamentales de la Banque de France et sera donc intégralement financée par elle-même.

S'agissant de la supervision bancaire, je tiens à souligner que je ne partage pas l'avis de la Cour lorsqu'elle recommande que les établissements de crédit participent au financement du contrôle prudentiel. Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'écrire dans ma réponse au rapport public particulier sur la Banque de France de mars 2005, j'estime qu'une telle orientation serait de nature à porter atteinte à la nécessaire indépendance de la supervision bancaire. La surveillance prudentielle constitue une mission de banque centrale par excellence, et il est donc naturel et légitime que son financement soit assuré par la Banque Centrale elle-même. En outre, comme je l'indiquais également, lorsqu'elle exerce son pouvoir de sanction disciplinaire dans les conditions prévues par l'article L.623-21 du Code monétaire et financier, la Commission bancaire constitue une juridiction administrative, suivant les dispositions de l'article L.623-21 du même code, et je considère que le financement d'une juridiction par ses assujettis constituerait un paradoxe.

Les développements relatifs à la politique du personnel donnent acte à la Banque des réformes entreprises dans le domaine des détachements de personnel dans des organismes extérieurs, des progrès de productivité enregistrés dans la gestion de certaines activités sociales comme les restaurants d'entreprise et de la clarification des relations entre la Banque et les comités d'établissement. Comme le recommande la Cour, nous allons engager très prochainement une négociation avec les partenaires sociaux sur la révision en profondeur du budget des dépenses sociales avec un double objectif de réduction globale de la charge financière et d'amélioration des prestations services aux agents.

Deux recommandations majeures de la Cour vont être mises en œuvre dans les prochaines semaines ; la première concerne la réforme des retraites, la seconde celle des organes de gouvernance.

En ce qui concerne les retraites, je soulignerai simplement que la Banque de France est parvenue, au terme d'un long processus de négociation, à élaborer une réforme qui a recueilli l'accord d'une majorité de syndicats représentant près de 80 % du personnel. Cette réforme, qui rapproche son régime au plus près de celui de la fonction publique –dont elle reprend l'essentiel du dispositif- et qui organise le retour à l'équilibre financier dans un avenir proche, a également obtenu l'accord de l'Etat. Elle devrait être finalisée très bientôt avec la publication du décret qui permettra son entrée en vigueur au 1er avril prochain.

S'agissant des organes de gouvernance, la proposition de loi précitée, votée en première lecture par le Sénat, comporte plusieurs dispositions relatives à la composition et au rôle du Conseil général qui ont l'approbation du Gouvernement de la Banque.

Enfin, c'est avec satisfaction que j'ai lu que la Cour avait constaté que non seulement ses recommandations avaient été largement mise en œuvre mais aussi que la Banque s'était engagée dans une politique volontariste d'amélioration de sa productivité. Les réformes qui ont été entreprises au cours de ces derniers exercices visent en effet à permettre que la Banque assure toutes les missions qui lui sont confiées par le Traité ou par la loi au meilleur coût pour la collectivité nationale. Cette démarche, qui est qualifiée par la Cour elle-même de « courageuse », sera poursuivie de manière toujours aussi déterminée pendant les exercices à venir.

L'activité internationale d'EDF de 2003 à 2005

(rapport particulier - décembre 2002)

En décembre 2002, au terme de son précédent contrôle de l'activité internationale d'EDF, la Cour des comptes concluait : « EDF a vécu de 1998 à 2002 une phase de croissance intense à l'étranger ; elle doit dorénavant consolider son activité internationale et impérativement dégager la rentabilité correspondant aux capitaux qu'elle a engagés et indispensable à son développement futur. L'inflexion apportée à sa stratégie de développement international avec le plan de développement stratégique d'avril 2002, la priorité plus clairement affichée à sa présence sur son marché naturel – l'Europe -, et la décision de limiter à 15 Md€ l'enveloppe des investissements nouveaux à l'étranger sur la période 2001/2003, vont contribuer à concentrer les efforts du groupe EDF sur l'optimisation de la gestion des filiales et participations et la recherche d'une rentabilité accrue en Europe. EDF devrait dans ce cadre s'interroger sur la possibilité de mener une politique active de cessions de certaines participations non stratégiques et faire porter ses efforts de bonne gestion sur ses participations majeures ».

La Cour a examiné à nouveau l'activité internationale d'EDF, de 2003 à 2005 ; au terme de ce contrôle, elle a constaté qu'au cours de cette période, avec le gel des opérations majeures d'investissement à l'étranger dès 2003 et malgré la réalisation tardive de cessions, le recentrage d'EDF sur l'Europe a été accompli. Par ailleurs, la gouvernance du groupe a été améliorée.

La présence du groupe EDF à l'international

EDF avait lentement déployé son activité internationale dès 1990, puis, comme la plupart des autres grands électriciens d'Europe, elle avait mis en œuvre une stratégie très ambitieuse à partir de 1997. Deux ensembles géographiques principaux avaient été constitués, en Amérique latine et en Europe.

En 2002, la Cour avait conclu à la nécessité de rationaliser cet ensemble et d'en améliorer la rentabilité.

Au 31 décembre 2005, les filiales et participations détenues par EDF international se présentaient ainsi :

(en M€)

Filiales	Pays	Capital	Autres fonds propres	%	Titres au bilan d'EDF International	
					brut	net
Filiales détenues à plus de 50% du capital :						
EDF Energy	Roy. Uni	3 418	804	100%	3 661	3 661
Light	Brésil	1 619	(2 674)	80%	2 578	0
Lidil	Brésil	315	(2)	100%	473	0
N. Fluminense.	Brésil	174	(30)	90%	124	124
Fenice	Italie	331	26	100%	601	476
SIA	Autriche	366	68	80%	326	280
Demasz	Hongrie	146	111	61%	128	128
Bert	Hongrie	57	1	96%	204	56
C. del golfo	Mexique	144	3	100%	144	0
Figlec	Chine	133	(44)	100%	151	131
Rybnik	Pologne	104	205	51%	178	122
ECW	Pologne	23	126	78%	115	99
Finelex BV	Pays-Bas	0	103	100%	84	84
Participations détenues de 10 à 50% du capital :						
EnBW	Allemagne	640	1 935	39%	4 149	3 478
Edenor	Argentine	232	(243)	25%	348	0
MC	Suisse	163	50	20%	156	156
SSE	Slovaquie	93	238	49%	160	160
Shandong	Chine	497	(167)	20%	99	70
Filiales et participations dont la valeur brute représente moins de 1% du capital social d'EDF International :					370	221
Total au 31 décembre 2005					14047	9 246

Source : Rapport annuel EDF International SA pour 2005

Le sous-groupe italien Edison a été consolidé par EDF SA à compter du 1er octobre 2005. La montée au capital d'Edison s'est traduite par un coût d'acquisition brut de 5,2 Md€.

Avant l'ouverture de son capital à l'automne 2005, EDF a enfin réalisé l'essentiel de son programme de cession d'actifs à l'étranger, notamment en Amérique latine, et a trouvé une issue au dossier italien. Aujourd'hui, l'activité internationale d'EDF est donc centrée sur l'Europe.

La réalisation des cessions d'actifs

La Cour des comptes a demandé en 2002 qu'EDF s'interroge sur la possibilité de mener une politique active de cessions de certaines participations non stratégiques

En 2003, les documents de programmation présentaient les cessions d'actifs dans les zones non prioritaires comme l'un des moyens de financement du développement des activités d'EDF ; elles étaient en cohérence avec l'objectif stratégique de recentrage d'EDF sur l'Europe.

L'État a demandé en permanence une gestion active du portefeuille et a insisté sur la nécessité de financer le développement international par des allègements de participations. L'agence des participations de l'État (APE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a souligné la faiblesse des cessions face aux demandes d'augmentation de tarif et de capital.

Des prévisions de cessions ont été établies à trois reprises à compter d'octobre 2003. Dans le premier document, il était indiqué que les opérations envisagées sur des actifs internationaux devaient atteindre presque 3,3 Md€ en 2004, pour un volume total de cessions prévues de 5,5 Md€. Les documents suivants ont repris ces opérations, en actualisant leur valorisation.

Dans les faits, avant 2005, outre les cessions réalisées par EnBW, EDF n'avait vendu qu'une participation significative, Graninge en Suède, pour plus de 500 M€. Sur les exercices 2005 et 2006 en revanche, ont été cédés ASA (Autriche), Edenor et Edemsa (Argentine), les centrales égyptiennes puis Light (Brésil). Au mois d'août 2006, le plan de cession élaboré en 2003 était exécuté aux trois quarts.

Au Brésil, les difficultés d'EDF étaient anciennes et résultaient essentiellement du contexte économique local dégradé (crise monétaire et économique). Elles ont été aggravées par des erreurs de gestion (en particulier, l'acquisition en avril 1998 d'une société de distribution, financée largement par un prêt relais libellé en dollars, alors que le groupe brésilien n'avait pas de recettes dans cette devise). En conséquence, alors que les tarifs n'étaient pas réévalués, Light a traversé une crise grave pendant cinq ans qui a nécessité de la part de son actionnaire de nombreux concours financiers.

Les actions de rétablissement de la rentabilité n'ont été mises en œuvre que très progressivement ; la renégociation de la dette n'a abouti qu'en juillet 2005 et la négociation tarifaire en novembre 2005. EDF a alors pu se désengager du Brésil : EDF a cédé à Rio Minas Energia 80% du capital de Light pour 249 M€, alors que son investissement total avait atteint 3 Md€. Cette vente a été concrétisée sur le plan juridique au premier semestre 2006.

En Argentine, EDF avait réalisé un premier investissement en 1992, suivi par diverses autres opérations. Mais, une nouvelle montée au capital de la principale filiale, Edenor a été réalisée à contretemps : l'opération de 2001 portant la participation d'EDF à 90% du capital d'Edenor, pour plus d'un milliard de dollars, a été nouée alors que la situation économique locale se détériorait. EDF International a vendu en 2005 au Fonds Dolphin pour 100 M$ la totalité du capital de la société EASA qui détient 51% d'Edenor, ainsi que 14% d'Edenor possédés directement. Le montant de la transaction a été faible au regard des investissements de départ de l'ordre de 1,4 Md€. Après cette cession, EDF International demeure propriétaire d'une participation de 25% du capital d'Edenor ; elle est entièrement dépréciée.

EDF fait valoir que le rythme auquel les cessions ont été effectuées résultait du souci de respecter l'intérêt patrimonial du groupe et des contraintes juridiques qui se sont révélées sur certaines opérations. Néanmoins, la trajectoire financière du groupe préparée en 2003 par EDF incluait la réalisation du programme de cessions qui n'a abouti qu'en 2005 et 2006.

La Cour a demandé que EDF fasse porter ses efforts de bonne gestion sur ses participations majeures.

Le dossier italien

Dans le contrat de groupe signé en mars 2001 entre l'État et EDF, la stratégie internationale retenait la réalisation d'un investissement en Italie comme un objectif. En mai 2001, les autorités de tutelle étant mises devant le fait accompli, EDF a procédé à l'acquisition en bourse de 20% du capital du holding italien Montedison, lui-même actionnaire majoritaire du groupe électricien Edison. Cette situation a provoqué de vives réactions des autorités italiennes qui ont adopté le 24 mai un décret-loi (dit loi 301) ayant pour conséquence de« geler » les droits de vote d'EDF au plus à 2% du

capital de la société italienne. EDF a ensuite trouvé un partenaire en Italie, la société Fiat. Le 2 juillet 2001, ils ont créé la société Italenergia avec le groupe Carlo Tassara et trois banques italiennes qui ont soutenu EDF dans ces opérations. L'actif initial d'Italenergia était constitué par les titres Montedison possédés par ses actionnaires, soit approximativement 52% du capital de Montedison.

Conformément à la législation boursière italienne, Italenergia a réalisé une double OPA sur Montedison et Edison en juillet 2001 ; elle a financé ces opérations par un crédit bancaire de court terme de 6,5 Md€ remboursable en janvier 2003. Ont suivi en 2002 les difficultés financières de Fiat, partenaire d'EDF dans Italenergia devenue IEB, la nécessité de refinancer Edison lourdement endettée, la recherche par Fiat d'une meilleure liquidité pour sa participation dans la holding IEB, et la négociation par les actionnaires minoritaires d'IEB de leurs conditions de sortie.

Ces différents facteurs se sont traduits pour EDF par des engagements financiers de l'ordre de 3,7 Md€ (avec un risque maximum de 8,5 Md€ en cas d'obligation de conduire une OPA), sous forme d'options de vente accordées à Fiat et aux actionnaires minoritaires d'IEB avec une période d'exercice fixée au 1er trimestre 2005. Ayant accepté ce schéma complexe d'options de vente et d'achat avec ses co-actionnaires dans IEB, EDF avait pris le risque de se trouver de fait détenteur au 1er trimestre 2005 d'une participation accrue dans IEB, et aurait pu être contraint de déclencher une offre publique d'achat sur la totalité des titres IEB, du fait du franchissement du seuil de 30% défini par la législation italienne.

Pendant toute cette période, EDF qui détenait 18,03% du capital d'IEB (possesseur à son tour de 61,81% d'Edison), ne disposait en fait que de 2% des droits de vote dans IEB, en vertu de la loi 301.

Pour faire face à ses engagements, EDF a recherché un partenaire italien par une procédure d'appel d'offres ; un accord a été signé le 12 mai 2005 avec la régie électrique municipale de Milan, AEM. Ils ont créé la société Transalpina di Energia (TdE)[26] détenue à parité. Les actionnaires historiques de IEB ont alors exercé leurs options de vente si bien que EDF est devenue l'actionnaire unique

26 Un pacte d'actionnaires régit le fonctionnement de TdE et d'Edison de manière égalitaire entre les deux partenaires. En cas de désaccord, il est prévu de procéder à la dissolution de TdE. Le liquidateur devra alors procéder à une vente aux enchères des actifs de TdE, à laquelle EDF et AEM pourront participer.

d'IEB ;.celle-ci a cédé à TdE les actions et warrants Edison qu'elle détenait, soit 61,7% du capital de cette dernière, ce qui a conduit EDF à constater une moins-value de 1,3 Md€ entièrement provisionnée en 2003 et 2004. Puis, à l'automne 2005, TdE a lancé une OPA sur Edison à un prix de 1,86 € par action. Simultanément à l'accord de mai 2005, le gouvernement italien s'est engagé vis-à-vis de la France à mettre fin à l'application de la loi 301 limitant les droits de vote d'EDF à 2% et à ne pas mettre en œuvre dans ce cas les dispositions de la loi Marzano du 23 août 2004 relative à l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz.

En définitive, au 31 décembre 2005, EDF, après avoir subi une perte de 1,4 Md€ au titre de ses investissements en Italie, détenait directement et indirectement 51,6% du capitald'Edison, qui représentait à cette date 13,5% de la production d'électricité italienne et 16% de sa commercialisation. EDF avait ainsi acquis une forte position en Italie.

La présence européenne

Aujourd'hui, le groupe EDF est recentré sur l'Europe.

Au Royaume-Uni, EDF Energy s'est fortement implanté ; il dispose par exemple du réseau de distribution qui dessert le sud-est du Grand Londres et d'une capacité de production de 4,8 GW. EDF y a réussi son implantation, sa filiale à 100% ayant procédé en 2002 aux acquisitions nécessaires (notamment Seeboard) pour atteindre la taille critique. La restructuration a été menée à bien et l'activité au Royaume-Uni dégage aujourd'hui un bénéfice avant impôt de plus de 600 M€.

En Allemagne, EnBW a engagé une restructuration d'envergure à partir de 2003, conjointement avec le changement de la direction. Le programme dénommé TopFit comportait deux volets : le recentrage de la société sur son cœur de métier, avec de nombreuses cessions, et la réduction des coûts. Au 31 décembre 2004, la dette financière nette était réduite à 3,7 Md€ ; les actionnaires d'EnBW ont renforcé les capitaux propres de 650 M€ et près de 500 M€ d'économies récurrentes étaient constatées.

La Suisse est l'un des pays prioritaires de la stratégie du groupe français : il y est engagé dans un projet ambitieux visant à la constitution d'un pôle local de production électrique. Tirant la leçon de ses expériences précédentes, EDF a mieux pris en compte le contexte national dans la conduite de son projet et développé ses relations industrielles avec ses partenaires dans Motor Columbus et

Atel, notamment EOS. Enfin, l'Etat actionnaire a été associé en amont à la prise de décision. EDF et EnBW détiennent à présent 25% du capital du nouvel ensemble fusionné Atel et Motor Columbus, cependant que EOS en possède 17,8%.

En 2002, l'Espagne était un des cinq objectifs prioritaires du groupe EDF en matière internationale. Dans les faits, EDF s'en est tenue à une stratégie de veille depuis lors.

EDF a également développé de longue date des actions de coopération avec le secteur électrique des différents pays d'Europe centrale et orientale.

Les privatisations engagées dans certains pays ont permis à EDF de réaliser plusieurs investissements entre 1995 et 2001, en Hongrie et en Pologne notamment ; en revanche, dès 2002, elle a fortement limité ses prises de participation compte tenu de ses contraintes financières après les développements en Italie et à la demande de l'État.

EDF a ainsi tempéré ses ambitions en Europe de l'Est en renonçant à l'achat de 70% du capital de CEZ en République tchèque pour un montant de l'ordre de 6 Md€ au début de 2002. Le groupe est néanmoins présent dans ce pays à travers les participations d'EnBW. De même en Pologne, EDF n'a en définitive pas acquis de participation dans la société Stoen. EDF International dispose cependant de participation dans quatre sociétés polonaises, seul ou en partenariat avec notamment EnBW. Le groupe y a conforté ses participations.

En 2002, EDF a cependant acquis 49% de SSE, société slovaque de distribution, pour 158 M€. Cet achat a été réalisé de façon coordonnée avec EnBW, le transfert des titres au profit de cette dernière devant être effectué dès que possible, ce qui n'a pas été fait. Le pacte d'actionnaires signé par EDF International et les autorités slovaques le 25 juin 2002 accorde à ces dernières une option de vente de leur participation résiduelle dans SSE jusqu'en juin 2008.

EDF souhaite à présent conforter ses positions en Europe centrale en profitant de l'ouverture des marchés qui est renforcée par l'adhésion de ces pays à l'Union Européenne. Pour assurer la coordination avec EnBW, le président de son directoire a été nommé en mars 2006 au Comité exécutif d'EDF.

La gouvernance

La Cour a souligné en 2002 que les outils essentiels pour la gestion d'un groupe international comme EDF doivent être en permanence renforcés et améliorés.

A partir de 2003, EDF a commencé à améliorer ses outils stratégiques et la gouvernance du groupe ainsi que le pilotage de ses filiales à l'étranger. Le dispositif de contrôle interne est néanmoins en cours de refonte.

Les outils stratégiques

Le processus de planification stratégique du groupe EDF, qui se décline en plans de développement stratégique (PDS) et plans à moyen terme (PMT), a été formalisé en 2003. L'intervention des services financiers dans ce processus a été renforcée afin qu'il soit possible de mesurer l'impact des orientations stratégiques sur la trajectoire financière.

En outre, le processus de sélection des investissements de plus de 20 M€ a été assuré à partir de septembre 2002 par un « comité des investissements groupe » (CIG). Ceci a permis de mieux estimer les effets des décisions sur les comptes du groupe et de formaliser la prise de décision, même si le dossier italien, à fort enjeu stratégique et financier, a pu échapper durablement à ce comité. L'actuel « comité des engagements et des participations », qui a succédé au CIG, a amélioré le mode de décision en définissant a priori des objectifs minimaux de rentabilité.

Faute d'indicateurs homogènes, le conseil d'administration ne pouvait pas, du moins jusqu'en 2005, réaliser un suivi pertinent de la réalisation des plans de développement stratégique et de plans à moyen terme ; cependant, ces plans ont permis de mieux intégrer la dimension financière dans la planification stratégique.

Le renforcement du rôle du conseil d'administration d'EDF SA

La commission d'enquête parlementaire constituée en 2003 sur la gouvernance des entreprises publiques a souligné l'existence de dysfonctionnements dans la prise de décision en leur sein et a recommandé, notamment, de renforcer le pouvoir des conseils d'administration.

L'APE a souhaité une réforme de la gouvernance qui donnerait au conseil d'administration d'EDF SA le rôle central dans l'élaboration de la stratégie du groupe, notamment pour les actifs internationaux et le contrôle des risques qu'ils génèrent. Ainsi, un nouveau règlement intérieur du conseil d'administration d'EDF, inspiré des bonnes pratiques en vigueur dans les grands groupes, a été approuvé lors de sa séance du 14 décembre 2004. Outre la redéfinition des délais de communication aux administrateurs des documents afférents à l'ordre du jour et le fonctionnement des comités spécialisés du conseil, il prévoit un examen annuel, d'une part, de la mise en œuvre de la stratégie, d'autre part, de la performance des principales filiales.

Pour les investissements de croissance externe, le conseil d'administration est seul compétent pour autoriser les opérations d'acquisitions ou de cessions supérieures à 200 M€ (y compris l'impact sur la dette consolidée du groupe et les engagements hors bilan) ; ce seuil est abaissé à 50 M€ pour les opérations qui ne s'inscrivent pas dans les orientations stratégiques de la société ; le comité de la stratégie donne son avis préalablement au conseil.

Au cours de la période examinée, les relations entre EDF et son actionnaire sur les filiales et participations à l'étranger ont été d'abord difficiles, notamment sur les dossiers latino-américains et italien. Elles se sont ensuite améliorées grâce à des échanges d'informations plus nourris, jusqu'à atteindre la coopération actuelle.

La gestion par les risques

L'organisation du groupe mise en place en 2002 a conduit à répartir les filiales et participations à l'étranger dans différentes branches géographiques, sans responsable unique à leur tête ; elle a alourdi le fonctionnement, éclaté les pôles de décision et émietté les responsabilités. La nouvelle organisation de 2005, en créant une équipe unique pour gérer les filiales à l'étranger, répond à ces faiblesses.

EDF n'a pas à l'origine su mettre en œuvre une gestion harmonisée et efficace des filiales et participations. Ainsi, le référentiel de management paru en 2003, recueil descriptif des processus et des règles de fonctionnement en vigueur dans le groupe, théoriquement applicable aux filiales, ne leur a pas été appliqué, car le principe de l'autonomie des filiales prévalait à l'époque.

L'approche par les risques a été instituée à partir de 2003. Développée à partir d'une démarche formalisée, la cartographie des risques, présentée au conseil d'administration, sert de support aux services centraux (notamment aux directions financière, de la stratégie et de l'audit interne). Elle est néanmoins encore insuffisamment connue des services opérationnels.

La Cour encourage la direction des participations internationales à développer l'approche par les risques. Ceci concerne notamment la connaissance des risques encourus dans les filiales et leur prise en compte dans la gestion quotidienne et lors de l'évaluation annuelle des managers.

Les points en suspens

Afin d'assurer un pilotage efficace du groupe demeuraient en suspens fin 2005 la mise en place d'un dispositif de contrôle interne centralisé au niveau du Groupe et la clarification du rôle d'EDF International.

Les outils de suivi et de contrôle interne

Jusqu'en 2003, le dispositif d'encadrement des filiales à l'étranger ne permettait d'agir qu'au niveau de leurs organes sociaux et de collecter des informations chiffrées dont la fiabilité ne pouvait être évaluée. EDF a alors mis en place des tableaux de bord homogènes et consolidables. Mais ceux-ci n'ont pas modifié la nature de la relation entre la maison mère et les filiales restées autonomes. Avec la nouvelle organisation de 2005, ces outils constituent une base solide pour développer le lien entre la planification stratégique et budgétaire et le pilotage mensuel des performances.

Le « référentiel de management » ne traite pas du contrôle interne, qui relève des entités, sans intervention des services de la maison mère, à l'exception des instructions nécessaires à l'élaboration des comptes consolidés. Au-delà de l'établissement des comptes consolidés, le contrôle interne doit encore être amélioré sur les filiales à l'étranger. D'ailleurs, le rapport du président sur le contrôle interne pour les comptes 2005 d'EDF, établi en vertu de la loi de sécurité financière du 1er août 2003, indique que « *une nouvelle politique de contrôle interne a été approuvée par le comité exécutif le 22 novembre 2005 (…). Chaque directeur d'entité opérationnelle ou* fonctionnelle *support du groupe doit dorénavant désigner un « animateur de contrôle interne » et devra, pour la fin 2006, décrire son dispositif de contrôle interne* ».

Le rôle d'EDF International

La Cour avait constaté en 2002 que la société EDF International « est essentiellement une structure juridique portant [..] les participations internationales du groupe EDF », et avait demandé que « la situation et le fonctionnement de ce holding soient réexaminés [..] ».

Les projets à l'étranger ont été placés en 2002 sous la responsabilité de directions géographiques ; la place de la société EDF International devait être redéfinie puisqu'elle n'exerçait plus de rôle opérationnel.

Le rapport du président sur le contrôle interne de cette société pour 2004 indiquait qu'EDF International intervenait essentiellement sur l'évaluation du portefeuille de participations, le suivi des engagements financiers qu'elle a accordés et l'établissement de son budget.

Ce n'est pas le cas. Même si EDF International procède juridiquement à l'exécution des projets d'acquisitions ou de cessions, ils sont instruits par les services du siège. Pour le financement des filiales, les demandes sont adressées aux directeurs financiers des branches opérationnelles qui se tournent alors vers la direction de la trésorerie du groupe qui accorde le prêt à la filiale au nom d'EDF International qui doit à son tour accorder le même prêt à la filiale. Cette dépendance de EDF International concerne les actes de gestion les plus élémentaires : elle n'établit plus de budget ; ses comptes sociaux et consolidés sont tenus par des agents du siège ; le suivi des engagements hors bilan est assuré par les directions opérationnelles.

Malgré tout, le comité exécutif du groupe a maintenu le statu quo, tout en aménageant progressivement les modalités de prise de décision en matière internationale. En définitive, le nouveau règlement du conseil d'administration d'EDF SA précise que « *l'agrément de la société sera recherché préalablement pour ces mêmes opérations [plus de 200M€], dans les mêmes conditions, lorsqu'elles sont réalisées par une entreprise contrôlée par EDF SA* ». Par ailleurs, il a été mis fin aux mandats d'administrateurs d'EDF International confiés à des personnalités extérieures au groupe.

Si l'existence d'EDF International n'est plus un obstacle à la gouvernance au sein du groupe, elle doit être néanmoins réexaminée car elle engendre un formalisme superflu.

L'impact des filiales à l'étranger sur les comptes

Le gel de la croissance externe, la cession des foyers de pertes et la gestion des risques auxquels le groupe était exposé à l'international, ont contribué au rétablissement des filiales à l'étranger dans une conjoncture caractérisée par le niveau élevé des prix de l'électricité.

Les pertes enregistrées jusqu'en 2004

Les filiales à l'étranger d'EDF ont pesé sur le résultat net du groupe tel qu'il apparaît dans les comptes consolidés (plus de 1 Md€ en 2002 et en 2003, 800 M€ en 2004). Les investissements de croissance externe à l'étranger ont contribué à alourdir la dette financière nette même si celle-ci a diminué à partir de 2003, essentiellement grâce aux efforts de redressement d'EnBW. EDF avait en outre consenti des engagements futurs importants, qui s'élevaient à près de 13 Md€ (dont plus de 6 Md€ à moins d'un an) au 31 décembre 2004.

Les comptes consolidés de la holding EDF International traduisent directement ces mauvaises performances. Ses pertes nettes cumulées se sont élevées à près de 3 Md€ sur les trois exercices 2002-2004. Le résultat a été amputé des frais financiers de l'ordre de 900 M€ par an et des dotations aux provisions dont le montant net est passé de 182 M€ en 2002 à plus de 1 Md€ en 2004.

La croissance des dotations aux provisions s'explique par deux facteurs : les tests de dépréciation qui avant 2002 n'étaient pas réalisés de manière formalisée - peu de dépréciations étaient alors constatées -, et la situation dégradée de certaines filiales. Les provisions pour dépréciation des titres à l'étranger d'EDF International s'élevaient à plus de 6 Md€ au 31 décembre 2004 pour une valeur historique de 14,6 Md€.

En 2002 et en 2003, les dotations pour dépréciation d'EDF International ont été dix fois supérieures aux dividendes reçus. En 2004, si EDF International a reçu 330 M€ de dividendes de ses filiales, elle n'en a pas versé à EDF SA.

Le rétablissement de 2005

La société EDF International, pour la première fois depuis 2000, a dégagé un profit de plus d'un milliard d'euros. Il résultait d'abord des conséquences de l'augmentation des prix de l'électricité dans les pays d'implantation de ses filiales et des progrès de leur performance. Par ailleurs, il a été amélioré par la reprise des provisions antérieurement constituées de 2002 à 2004, que la cession des filiales argentines rendait nécessaire.

De même, le bilan consolidé d'EDF International a été assaini. L'endettement financier net sensiblement restructuré, a diminué de près de 0,7 Md€, résultat de la déconsolidation de filiales lourdement endettées et de l'amélioration de la situation financière des actifs du portefeuille.

Au terme de cette évolution, en 2005, les profits des filiales à l'étranger d'EDF ont représenté 54% du profit consolidé du groupe alors que leur chiffre d'affaires consolidé n'atteignait que 40% de celui du groupe. Toutes les zones géographiques contribuent positivement au résultat consolidé.

Si la conjoncture a été favorable aux groupes électriciens, ce rétablissement est également le résultat des décisions mises en œuvre de se désengager des zones en grande difficulté et du succès des programmes de restructuration des principales filiales.

***

Depuis 2005, les bonnes performances à l'international interviennent simultanément à la réalisation du recentrage sur l'Europe, finalement réussi, la plupart des filiales à l'étranger se trouvant dans les pays désignés comme prioritaires par les différents documents stratégiques. Les pertes enregistrées sur les cessions n'ont pas affecté le résultat du dernier exercice comptable compte tenu des provisions préalablement passées de 2002 à 2004. Parallèlement à l'amélioration des résultats, l'organisation interne en matière internationale a été simplifiée avec un responsable unique et le contrôle interne centralisé des filiales est en cours de mise en place.

L'enjeu pour EDF est désormais de piloter cet ensemble international avec efficacité, d'intégrer les différentes implantations en Europe, notamment avec le groupe allemand EnBW, et de conduire les nouveaux projets, en particulier en Chine, en veillant à tenir compte de l'expérience acquise.

Au plan de la gestion, il est souhaitable que :

- la démarche d'analyse stratégique reçoive une orientation plus opérationnelle et serve à la mobilisation de l'entreprise. EDF doit aussi veiller au suivi de la mise en œuvre du processus stratégique car le respect de ses engagements sera dorénavant aussi analysé par le marché ;

- l'approche par les risques soit approfondie et devienne une réalité dans la gestion quotidienne ;

- pour le pilotage de ses actifs à l'étranger, EDF réexamine l'opportunité du maintien de la société holding EDF International ;

- pour accompagner la nouvelle politique de contrôle interne lancée en 2006, EDF organise au sein des services de la direction des participations internationales la responsabilité de la diffusion et de l'application des règles applicables dans les filiales à l'étranger du groupe et un ensemble minimal de règles de contrôle interne.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La Cour s'est penchée sur une période délicate au cours de laquelle les activités internationales ont pris une importance grandissante au sein du groupe EDF. L'analyse a posteriori du développement d'EDF à l'étranger, notamment en 2001 et 2002, permet de mettre en évidence de sérieux dysfonctionnements dans la gouvernance de l'entreprise qui ont eu des conséquences parfois très lourdes d'un point de vue patrimonial. Ce point avait d'ailleurs été souligné par la Commission d'enquête parlementaire présidée par M. Douste-Blazy dans le contexte de laquelle l'Agence des Participations de l'Etat a été mise en place au printemps 2003, au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Nous partageons totalement les constatations et les conclusions de la Cour, qui relève en particulier l'amélioration progressive de la situation à partir de 2003 grâce à la mise en œuvre opérationnelle du recentrage stratégique d'EDF sur l'Europe. La mise en place de l'APE a par ailleurs permis de réaliser des progrès considérables en matière de gouvernance et de suivi des différentes activités d'EDF, comme l'illustrent les éléments détaillés ci-dessous.

1/ Dès 2002, le cadre du contrat de groupe signé en 2001 pour la période 2001-2003 est apparu dépassé et les difficultés rencontrées par EDF, en particulier en Amérique latine et en Italie, ont montré la nécessité de redéfinir les règles de gouvernance entre l'Etat et EDF.

Ce contrat reposait en partie sur une logique d'enveloppe dédiée aux investissements de croissance externe qui a conduit EDF à se lancer dans un développement mal maîtrisé, sans évaluation systématique des risques ni des conséquences financières résultant des engagements contractés.

En outre, et comme le souligne la Cour, l'information transmise aux administrateurs était très limitée, souvent insuffisante pour éclairer les décisions sollicitées et transmises dans des délais ne permettant pas une instruction détaillée.

L'Etat actionnaire a par conséquent engagé ***dès le début de l'année 2003*** *avec l'entreprise, un travail de définition d'une* ***trajectoire financière*** *pluri-annuelle. Celle-ci a permis de mesurer les marges de flexibilité financière de l'entreprise selon différents scénarii et d'intégrer les conséquences financières des investissements dans la planification.*

Ce document a mis l'accent sur les implications financières des opérations de croissance externe du groupe qui n'étaient jusque là pas correctement prises en compte. Ce nouvel élément de dialogue a fortement enrichi les échanges entre l'entreprise et l'APE.

Ce travail a débouché fin 2003 sur le premier plan à moyen terme (PMT) de l'entreprise ; celui-ci est désormais adopté chaque fin d'année par le conseil d'administration avec le budget de l'année suivante.

En complément, l'APE a demandé à EDF, à l'occasion des comptes semestriels 2003, un travail d'évaluation de certaines participations internationales exposant le groupe à des risques financiers majeurs. A cette occasion, EDF a procédé à un véritable examen critique qui a conduit l'entreprise à provisionner dès les comptes semestriels de 2003 les pertes prévisibles en Italie et au Brésil.

Avec le plein soutien de l'Etat actionnaire, le mouvement de croissance externe d'EDF a été stoppé dès le début 2003, mettant en évidence l'importante capacité de génération de « cash-flow libre » du groupe, qui a permis son désendettement progressif.

2/ Le traitement de la présence d'EDF en Italie, avec Edison, permet d'illustrer concrètement les enjeux de gouvernance et de mettre en évidence les progrès accomplis. De juin 2002 à juillet 2003, EDF n'a pas informé ses tutelles du risque d'OPA auquel l'exposait l'exercice de leurs puts par ses coactionnaires dans Italenergia Bis (IEB), holding de contrôle d'Edison. Suite aux demandes de l'APE, l'Etat et le conseil d'administration d'EDF ont pu disposer pour la première fois lors des comptes semestriels 2003 d'une évaluation complète des risques financiers associés au dossier IEB/Edison. Il a alors été décidé de provisionner à hauteur de 900 M€ les engagements passés par EDF (puts et participation dans IEB). L'OPA elle-même a finalement été provisionnée lors des comptes semestriels 2005, une fois précisées les modalités de la prise de contrôle en partenariat avec AEM. Cette opération, qui a fait l'objet d'une analyse extrêmement approfondie au sein des organes sociaux qui l'ont étudiée lors de deux comités d'audit et d'un conseil d'administration début mai 2005, est apparue comme la meilleure option stratégique, exposant EDF à des risques maîtrisés.

Forte, notamment, de l'expérience sur ce dossier, l'Etat a continuellement cherché à renforcer le rôle des organes sociaux dans la gouvernance de l'entreprise en général et plus spécialement dans l'examen des investissements. Cette amélioration significative de la gouvernance s'est notamment traduite par ***un nouveau règlement intérieur du Conseil d'administration,*** *adopté en décembre 2004 à l'issue de la transformation en société anonyme. Ce règlement définit précisément les décisions qui relèvent de la compétence du conseil ainsi que les procédures de transmission de l'information aux administrateurs.*

L'une des avancées majeures de ce règlement a été de considérer l'impact financier complet des opérations de croissance externe ou de cession, comprenant en particulier les engagements hors-bilan, trop souvent laissés dans l'ombre jusqu'alors. Le règlement définit des seuils explicites portant sur l'impact financier des opérations envisagées qui entraînent une

saisine obligatoire du conseil. Au-delà, l'implication de l'APE suffisamment en amont dans la réalisation des opérations significatives a permis de nouer un dialogue riche et constructif avec l'entreprise.

*3/ Enfin**, les éléments de cadrage communiqués aux marchés financiers**, qui ont fait l'objet de discussions particulièrement approfondies entre l'Etat actionnaire et l'entreprise avant la mise sur le marché d'une partie du capital, constituent des garde fous supplémentaires qui contraignent l'entreprise à respecter une discipline financière afin d'atteindre les objectifs annoncés.*

Parmi ces éléments prévisionnels, il convient de citer, outre les objectifs opérationnels d'évolution de l'EBITDA et du résultat net, le cadrage de la trajectoire financière qui a contribué à rassurer les analystes et les investisseurs lors de l'ouverture du capital :

- *L'engagement de maîtrise de la dette (qui ne doit pas dépasser fin 2008 le niveau de fin 2005 après augmentation de capital) obligeant ainsi à équilibrer les emplois et les ressources sur la période (y compris les effets de consolidation sur la dette) ;*
- *L'engagement de cessions d'actifs contribuant à une réduction de la dette nette de 5 Md€ ;*
- *L'engagement de constitution d'actifs dédiés à la couverture des engagements nucléaires de long terme, qui canalise une part significative des recettes d'EDF (12 Md€ entre 2006 et fin 2010) et permet d'assurer une couverture adéquate des provisions par des actifs, en rupture complète avec les pratiques antérieures.*

Le nouveau management de l'entreprise a de son côté entamé un travail en profondeur visant à améliorer les pratiques de gouvernance au sein de l'entreprise, à renforcer les procédures de contrôle interne et à rationaliser les décisions d'investissement. Ce mouvement contribue à l'affermissement de la confiance de l'ensemble des actionnaires de l'entreprise.

4/ Enfin, le travail accompli a permis d'instaurer un dialogue régulier et constructif avec l'entreprise sur la base de documents financiers et de plans stratégiques, constituant en cela une nette rupture avec les pratiques du passé. Ce travail, accompagné par la mise en œuvre concrète du recentrage stratégique à partir de 2003, a également permis de rassurer les marchés financiers.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)

Stratégie

L'histoire internationale du Groupe en terme de prises de participations significatives est une histoire récente.

Elle a accompagné les profonds changements qu'a connus l'entreprise depuis une petite dizaine d'années et qui ont conduit à l'ouverture progressive à la concurrence, puis à l'ouverture du capital en 2005.

Avec l'accord de l'Etat, EDF a ainsi connu de 1998 à 2002 une phase de croissance intense à l'étranger, le chiffre d'affaires à l'international passant en quelques années de moins de 10 % à environ 40 % du chiffre d'affaires.

Cette phase de croissance s'est principalement réalisée au sein de deux grandes zones géographiques d'ailleurs inégales : l'Amérique du Sud et l'Europe, cette dernière zone ayant été reconnue très rapidement comme la zone stratégique qui donne aujourd'hui au Groupe une position incontestée à l'international par rapport à ses concurrents européens.

En Amérique du Sud, le Groupe a décidé en 2001 et 2002 d'augmenter ses investissements, pour obtenir le contrôle exclusif de ses participations.

Les difficultés économiques ou financières rencontrées par le Groupe dans ces pays (comme d'ailleurs par d'autres Groupes qui avaient pourtant une expérience internationale très supérieure à celle d'EDF à l'époque) ont conduit EDF à supporter des pertes importantes à l'international jusqu'en 2004.

Aujourd'hui, le Groupe a réalisé en grande partie sa stratégie de recentrage en Europe sur son cœur de métier ; il s'est libéré de ses filiales déficitaires. Le dossier italien particulièrement complexe est également réglé et Edison s'est rapidement redressé pour devenir le moteur principal de croissance du groupe en 2006.

Grâce aux efforts de gestion entrepris, depuis deux ans, la rentabilité de l'international a considérablement progressé, notamment en Grande-Bretagne et en Allemagne.

Les risques sont aujourd'hui largement cantonnés aux aléas de l'exploitation industrielle et commerciale tels que, par exemple, la position récente du régulateur allemand.

Cessions

EDF gère sont portefeuille d'actifs dans un souci d'optimisation patrimoniale.

Dès 2002-2003, EDF a presque stoppé son développement à l'international. Ce changement de stratégie a conduit à des renoncements sur des projets parfois déjà engagés, notamment CEZ en République tchèque et SPE en Belgique. Le recentrage sur l'Europe s'est également accompagné par des cessions qui ont été conduites à un rythme permettant leur meilleure valorisation dans l'intérêt de tous les actionnaires.

Les cessions réalisées par EnBW expliquent une partie importante de son redressement spectaculaire obtenu depuis 2003.

Le Groupe, en se donnant le temps d'engager des actions visant à redresser la situation financière de ses participations, a permis d'améliorer les conditions de leur cession.

C'est le cas de l'Argentine où EDF a œuvré pour permettre une cession ultérieure dans des conditions plus favorables. En 2006, la vente de Light a été effectuée à des conditions certainement beaucoup plus avantageuses que celles anticipées deux ans plus tôt.

***

Le Groupe EDF est entré en très peu d'années dans un nouvel univers exposé aux risques de la concurrence et aux exigences des marchés financiers.

La phase d'apprentissage d'entrepreneur à l'international a été, il est vrai, parfois délicate, mais aujourd'hui, EDF dispose d'une solide plate-forme rentable en Europe qui offre au Groupe des perspectives extrêmement favorables.

Les actions d'EDF déjà conduites ou en cours de mise en œuvre sont en cohérence avec les préconisations contenues dans le rapport de la Cour : il en est ainsi pour la démarche budgétaire (notamment avec l'intégration plus poussée de la réflexion stratégique dans le cycle de gestion), l'approche par les risques et le processus de suivi centralisé du contrôle interne. Par ailleurs, une réflexion est en cours sur la place de la holding EDF International dans l'organisation du Groupe.

Plus généralement je voudrais réaffirmer l'engagement du Groupe à garantir l'application des meilleures pratiques en matière de gouvernance et d'éthique. C'est dans ce cadre que le Groupe EDF poursuivra tous ses efforts pour améliorer l'efficacité et la rentabilité de chacune des entités qui le compose.

Le Centre national d'enseignement à distance (CNED)

(*référé 9 février 2006)*

Le Centre national d'enseignement à distance (CNED) est présent sur tous les segments de l'enseignement et de la formation professionnelle à distance, dont il est le premier prestataire national et européen avec 325 000 usagers et clients. En application de la loi organique sur la loi de finances (LOLF), cet établissement public national est devenu l'un des principaux opérateurs du programme « soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission interministérielle enseignement scolaire.

A la suite du contrôle des comptes et de la gestion du CNED, la Cour a adressé le 9 février 2006 ses observations au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle indiquait qu'il était prioritaire et urgent de parvenir à une clarification des missions et des objectifs du CNED, cette imprécision pouvant pour partie expliquer le relatif déclin de ses activités de service public et de marché. Les inscriptions ont en effet baissé en 2005 d'un cinquième par rapport à 1997, deux facteurs ayant à cet égard conjugué leurs effets : une anticipation inégale des évolutions de la demande (généralisation des supports numériques, tutorat « en ligne ») et le développement d'offres concurrentes sur un marché de plus en plus compétitif (organismes privés d'enseignement à distance, cours à domicile, cahiers de vacances,…).

La Cour constatait tout d'abord qu'aucun texte réglementaire ne permettait de situer l'enseignement à distance par rapport aux dispositions générales relatives à l'enseignement et à la formation professionnelle.

> Cette lacune entraîne une précision insuffisante du cadre juridique régissant les relations du CNED avec ses usagers et ses clients : les principales décisions relatives aux modalités de financement de ses actions - qu'il s'agisse de la subvention pour charges de service public allouée par le ministère de l'éducation ou du tarif de ses prestations - ne peuvent dès lors être clairement fondées.

Dans sa réponse, le ministère a indiqué que le délai écoulé depuis 2002 - année de publication du statut rénové du CNED - pour délimiter le cadre juridique de ses missions s'expliquait par le fait qu'une définition législative préalable était nécessaire : celle-ci a été apportée par l'article 11 de la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, qui a été codifié à l'article L. 131-2 du code de l'éducation. Toutefois, ainsi que l'avait souligné la Cour, le ministère a reconnu que cette disposition législative nécessite désormais la mise en place de textes réglementaires précisant notamment les modalités d'accès aux activités de service public et les conditions de développement des activités de marché.

La Cour constatait en particulier que l'établissement ne menait pas ses missions de service public à partir d'une définition assez précise, qu'il s'agisse de ses activités dans le cadre de la scolarité obligatoire ou des autres.

Le ministère a confirmé dans sa réponse que l'enseignement à distance assuré par le CNED pendant la durée de la scolarité obligatoire faisait *« partie intégrante de sa mission de service public »*. Dans ce cadre, l'établissement intervient, soit de façon subsidiaire par rapport à l'enseignement en présence (élèves empêchés pour un motif objectif qui sera précisé dans les textes réglementaires pris en application de l'article L. 131-2 précité), soit de façon complémentaire (matières obligatoires non dispensées par l'établissement public d'enseignement). Le ministère a également indiqué à la suite des observations de la Cour, qu'il était nécessaire de donner un fondement réglementaire à la pratique actuelle qui voit l'inspecteur d'académie émettre un avis conforme sur la scolarisation à distance des élèves jusqu'à 16 ans.

Le ministère a par ailleurs précisé que les missions de service public du CNED comprenaient également, en dehors de la scolarité obligatoire, l'ensemble des enseignements dispensés par les établissements du second degré jusqu'au baccalauréat et au-delà (STS, classes préparatoires), la formation initiale assurée dans le cadre des conventions conclues avec les universités et la formation continue des personnels administratifs et enseignants de l'éducation nationale, notamment en ce qui concerne les

formations préparant aux concours internes ([27]). *A contrario*, toutes les autres prestations de l'établissement (enseignement parascolaire, formation professionnelle continue) relèvent du secteur marchand et leurs tarifs, acquittés par les inscrits ou les financeurs, ne peuvent être inférieurs au prix de revient. Le ministère précise que, dans cette catégorie, il *« convient d'inclure les demandeurs d'emplois qui relèvent de la formation professionnelle continue et plus particulièrement des dispositions du Livre IX du code du travail »*.

La Cour constatait que la mise en œuvre de la LOLF aurait normalement dû s'accompagner d'une justification plus précise du montant de la subvention pour charges de service public et des modalités de tarification. Elle soulignait que cette définition devait être une étape préalable au contrat d'objectifs dont la négociation s'était engagée avec l'établissement.

Le ministère a en effet confirmé que la fixation du périmètre du service public assuré par l'établissement devrait permettre à l'avenir de clarifier et simplifier sa politique tarifaire, et de mettre un terme aux contournements tarifaires qui amenaient certains inscrits en formation permanente à accéder indûment aux conditions les plus favorables.

Les élèves qui suivent auprès du CNED des enseignements au titre de l'obligation scolaire bénéficieront de la gratuité, en application des dispositions de l'article L. 132-1 du code de l'éducation, aux termes duquel « *l'enseignement public dispensé dans les écoles maternelles et les classes enfantines et pendant la période d'obligation scolaire définie à l'article L. 131-1 est gratuit* ». Cette mission sera en conséquence intégralement financée par la subvention pour charges de service public.

Pour les publics qui suivent, au delà de la scolarité obligatoire, des enseignements relevant du service public, le principe retenu par le ministère est celui du paiement d'une redevance dont le montant sera calculé en prenant notamment en compte les coûts spécifiques identifiés par le CNED et liés à l'enseignement à distance (fabrication des supports, routage, envoi ou traitement électronique des copies corrigées…), à l'exclusion des frais strictement pédagogiques (salaires des enseignants). Dans cette hypothèse, la

27) En revanche, le ministère n'a pas encore arrêté de position en ce qui concerne les préparations aux concours externes, dont il indique qu'il est difficile de les retenir dans le cadre des missions de service public du CNED, compte tenu des règles du droit de la concurrence applicables en ce domaine.

subvention pour charges de service public compenserait la différence entre le coût supporté par l'opérateur et le montant de la redevance versée par l'usager. Le même raisonnement sera appliqué aux personnels de l'éducation nationale préparant des concours internes.

Le ministère précise par ailleurs que, pour l'ensemble des autres publics qui s'inscrivent au CNED pour suivre des enseignements ne relevant pas du service public, l'établissement devra appliquer un prix tenant compte de l'ensemble des coûts supportés, ce qui viendra mettre un terme à certains tarifs subventionnés par l'établissement. Toute remise tarifaire accordée pour ces prestations qui relèvent du secteur marchand devra être autorisée, en conformité avec le droit de la concurrence, par le conseil d'administration et ne pourra être prise en compte dans le calcul de la subvention pour charges de service public.

La Cour avait par ailleurs souligné la difficulté d'apprécier dans la clarté la performance du CNED, dans la mesure où les crédits couvrant l'activité de cet établissement sont éclatés entre deux programmes, pour les personnels enseignants intervenant au sein de l'établissement (premier degré, deuxième degré), et le programme de soutien de la politique de l'éducation nationale, pour l'action générale du CNED en tant qu'opérateur.

La réponse ministérielle mentionne la préparation du projet annuel de performance établi dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007 : ce projet identifiera les objectifs du CNED en relation avec les missions qui lui sont assignées et précisera les indicateurs permettant d'en assurer l'évaluation au titre de sa participation à l'action 7 (établissements d'appui de la politique éducative) du programme 214 (soutien de la politique de l'éducation nationale) du budget de l'enseignement scolaire.

Le ministère a par ailleurs répondu partiellement à l'observation précise de la Cour sur l'éclatement des crédits du CNED, en indiquant que les enseignants en réemploi employés par l'établissement (au nombre de 667 en 2006) seraient transférés sur son budget et financés par la subvention pour charges de service public, ce qui permettra de mieux apprécier la performance de cet opérateur.

***

La Cour constate, en définitive, que les orientations annoncées par le ministère pour faire préciser par la voie réglementaire les missions de service public du CNED et pour établir dans la clarté ses modalités de financement vont dans le sens qu'elle a préconisé.

Par delà une précision plus grande de ses missions, il reste cependant que le CNED doit accroître sa réactivité face aux évolutions actuelles, marquées par l'accroissement du nombre des opérateurs d'enseignement à distance et la diversification croissante des produits et services, ce dont sont convenus lors de leur audition par la Cour le directeur général du CNED et le directeur du programme « *soutien de la politique de l'éducation nationale* ». Il apparaît en conséquence nécessaire, compte tenu de l'ampleur et du caractère général de la baisse d'activité du CNED pendant la période récente, d'élaborer et de formaliser une stratégie de reconquête sur laquelle l'action de l'établissement devra être évaluée, tant en ce qui concerne son efficience que son efficacité.

La Cour veillera tout particulièrement à ce que les nouvelles orientations qui ont été définies se traduisent le plus rapidement possible dans des textes réglementaires et à ce que ceux-ci soient effectivement appliqués. Elle sera en outre attentive à ce que soient également menés à bien les processus d'élaboration du contrat d'objectifs et des projets annuels qui permettront de mieux mesurer la performance future du CNED, notamment en ce qui concerne le relèvement indispensable de ses parts de marché.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a étudié avec attention et intérêt le rapport que la Cour a consacré au Centre National d'Enseignement à Distance (CNED) après examen de la réponse apportée au référé du 9 février 2006.

En complément des éléments communiqués à la Cour à cette occasion, il souhaite apporter deux séries de précisions développées ci-après, portant, d'une part, sur la mise en œuvre de la clarification des missions de service public du CNED, et, d'autre part, sur l'appréciation de la performance de l'établissement.

I - La clarification des missions de service public du CNED et ses conséquences du point de vue de la LOLF

Dans son référé, la Cour estimait prioritaire de clarifier le périmètre des missions de service public assurées par le CNED afin d'asseoir sur des bases plus cohérentes sa politique tarifaire et la subvention pour charges de service public qui lui est allouée.

Elle constate que les orientations annoncées par le ministère pour faire préciser par la voie réglementaire les missions de service public du CNED et pour établir dans la clarté ses modalités de financement vont dans le sens qu'elle a préconisé.

Le ministère confirme les orientations notifiées dans sa réponse au référé du 9 février 2006, dont la Cour reprend les principaux développements dans son projet d'insertion, sur l'ensemble des questions relatives à la clarification du périmètre du service public et aux conséquences de celle-ci sur la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF).

Il rappelle que la question de la définition des missions de service public constitue un sujet majeur pour l'avenir de cet opérateur et a fait l'objet d'un travail important en relation avec l'établissement dès 2002 à l'occasion de la réflexion globale sur sa politique tarifaire. L'une des conclusions de ces travaux a rapidement mis en évidence la nécessité d'une intervention législative permettant de fonder juridiquement la mission de service public du CNED ; c'est la principale raison du retard dans le règlement de cette question, à laquelle s'ajoutait en outre la nécessité de disposer, au sein de l'établissement, d'une comptabilité analytique qu'il a depuis mise en œuvre.

Cette disposition législative a été insérée à l'article 11 de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école et codifiée à l'article L. 131-2 du code de l'éducation.

Comme le souligne le rapport de la Cour, il convient désormais de la compléter par la mise en place de textes règlementaires précisant les conditions et modalités d'accès aux activités de service public ainsi définies, dispositif règlementaire sur lequel travaille actuellement le ministère en concertation avec l'établissement.

C'est sur la base de cette clarification que le ministère entend faire reposer le dialogue de gestion prescrit par la LOLF avec son opérateur, permettant ainsi de définir précisément la contrepartie de la subvention pour charges de service public.

L'ensemble de ces éléments permettra en outre de poursuivre le travail de contractualisation qui doit aboutir prochainement et qui couvrira la période 2007-2010.

II - La performance du CNED au regard des moyens attribués par le ministère

Dans son référé, la Cour soulignait la difficulté d'apprécier dans la clarté la performance du CNED à travers le cadre de l'architecture budgétaire issu de la LOLF, du fait de l'éclatement des crédits couvrant son activité entre, d'une part, les deux programmes premier et second degrés, pour les personnels enseignants intervenant au sein de l'établissement, et, d'autre part, le programme «soutien de la politique de l'éducation nationale », pour l'action générale du CNED en tant qu'opérateur.

Le ministère a tenu compte des observations de la Cour et a inscrit au projet de loi de finances pour 2007 la mesure de transfert des emplois budgétaires, pour ce qui concerne les enseignants en réemploi, des deux programmes premier et second degrés au profit du programme « soutien de la politique de l'éducation nationale » et, plus particulièrement, au titre de ce programme, au CNED.

Compte tenu du temps nécessaire à la mise en place de cette mesure en terme de gestion, la date de prise d'effet est prévue au 1er septembre 2007, date à laquelle ces personnels enseignants, affectés au CNED, seront rémunérés sur le budget de l'établissement. Ce transfert permettra ainsi de mieux apprécier la performance de cet opérateur au regard des moyens dont il dispose effectivement.

En conclusion de ses observations, la Cour estime que le CNED doit accroître sa réactivité. Pointant l'ampleur et le caractère général de la baisse d'activité du CNED pendant la période récente, elle juge nécessaire « d'élaborer et de formaliser une stratégie de reconquête sur laquelle l'action de l'établissement devra être évaluée, tant en ce qui concerne son efficience que son efficacité ».

Sur ce point, le ministère constate, avec la Cour, la très grande diversité et l'accroissement important du nombre des opérateurs d'enseignement à distance et des produits et services proposés par ces derniers.

Il suit avec intérêt et accompagne les efforts importants de l'établissement dans la réflexion générale qu'il mène sur l'évolution de son offre de formation en développant notamment, dans le domaine de la formation professionnelle continue, des produits de formation adaptés à la demande du secteur des entreprises et de leurs salariés, et en tirant le meilleur parti possible des dispositifs qui organisent la formation tout au long de la vie (validation des acquis de l'expérience, droit individuel à la formation…..).

Dans le même sens, le CNED a entamé une refonte importante de son offre de formation dans le domaine parascolaire pour lequel il propose d'ores et déjà de nouveaux produits et services.

Dans le cadre de la contractualisation en cours, le ministère travaille actuellement, en concertation avec l'établissement, à la formalisation d'un projet annuel de performance identifiant les objectifs en relation avec les missions assignées à cet opérateur et précisant en outre les indicateurs permettant d'en assurer l'évaluation au titre de sa participation au programme « soutien de la politique de l'éducation nationale ».

Le GIP EduFrance et l'accueil des étudiants étrangers en France

(Référé du 23 juin 2005)

La Cour a évoqué, dans un référé adressé le 23 juin 2005 aux ministres de l'éducation nationale et des affaires étrangères, la situation du groupement d'intérêt public « EduFrance », créé par un arrêté interministériel du 19 novembre 1998. Ce GIP a essentiellement pour objet d'assurer la promotion auprès des étudiants étrangers de l'offre française d'enseignement supérieur. En 2004, cet organisme disposait à Paris d'une quarantaine d'agents et s'appuyait à l'étranger sur soixante-quinze « Espaces EduFrance » implantés dans quarante-cinq pays : ces relais locaux, qui agissent en collaboration avec les postes diplomatiques, sont principalement chargés d'informer les étudiants étrangers sur les formations supérieures françaises et de préparer leur séjour en France.

Les progrès accomplis ces dernières années du point de vue du nombre des étudiants étrangers accueillis en France sont notables. Selon les chiffres de l'observatoire national de la vie étudiante, le nombre d'étudiants étrangers poursuivant des études dans l'enseignement supérieur français est passé de 196 000 en 2002 à 245 300 en 2004, ce qui représentait plus d'un étudiant sur dix. La Cour faisait toutefois observer dans sa communication que cette nette progression ne pouvait être attribuée avec certitude, faute d'études approfondies et d'outils d'évaluation, à une politique plus efficace de promotion, plutôt qu'à d'autres facteurs plus généraux tels que le caractère dans l'ensemble moins onéreux des études supérieures françaises, l'environnement culturel, la politique d'octroi de visas ou l'augmentation générale de la mobilité étudiante.

En outre, même si le ministère des affaires étrangères a fait valoir qu'un mouvement de réorientation des flux était engagé, avec notamment un accroissement du nombre des étudiants originaires

d'Asie, la situation de la France est encore largement marquée par la rémanence de ses relations avec ses anciennes colonies et par une faible ouverture aux pays émergents d'Asie et d'Amérique latine. Plus de la moitié des étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises sont originaires des pays francophones d'Afrique, dont un quart du Maghreb. Un autre quart est d'origine européenne et provient essentiellement des pays limitrophes. Enfin, le dernier quart vient du reste du monde, notamment de la Chine qui représente désormais 6 % des étudiants étrangers.

La Cour constatait que, sur cet enjeu essentiel de la politique d'accueil des étudiants étrangers et de leur orientation, la création du GIP EduFrance avait conduit à superposer cette structure à un dispositif déjà complexe qui relève, à titre principal, de la compétence des deux ministères chargés de l'enseignement supérieur et des affaires étrangères.

Les aspects matériels de l'accueil des étudiants étrangers sont pris en charge par différents organismes dont les deux plus importants, le CNOUS et EGIDE, ont des liens étroits avec les pouvoirs publics. Les universités ont de leur côté une approche souvent ponctuelle des relations internationales, sous la forme d'accords conclus avec les universités étrangères, et manquent encore de services structurés ou de guichets uniques consacrés à l'accueil des étudiants étrangers pour les aider dans leurs démarches administratives ou, en coordination avec les CROUS, dans la recherche de leur logement.

Les débuts d'EduFrance ont été marqués par les efforts déployés pour atteindre l'objectif, alors appuyé par les ministères de tutelle, d'une conquête de ce qui était présenté comme un « marché de l'enseignement supérieur » : les « activités commerciales » de l'agence devaient rentabiliser ses autres interventions relevant d'une mission de service public, telles que l'information des étudiants et les actions de promotion du système éducatif français. Ce volet « commercial » de l'action d'EduFrance a été un échec complet, ce qu'ont reconnu aussi bien les responsables actuels de l'agence que les ministères concernés. Les contrats passés avec des étudiants étrangers pour organiser leur arrivée en France et la recherche de leur logement n'ont pu en effet atteindre en 2002 qu'un nombre maximum de 1 200. Un tiers de ces « étudiants-clients » s'est dirigé vers des formations non diplômantes ou non représentatives de l'enseignement supérieur français (universités d'été, cours de français). La qualité des prestations a enfin suscité de nombreuses critiques dont l'image d'EduFrance a directement souffert. Alors qu'elles devaient générer un bénéfice permettant de financer la mission de promotion, ces prestations « commerciales » se sont en définitive révélées non rentables.

A partir de la fin de 2002, une nouvelle stratégie a été définie avec un retour à une mission prioritaire de service public orientée vers l'information et la promotion à l'étranger de l'offre française d'enseignement supérieur. Toutefois EduFrance n'a pas su favoriser un rapprochement institutionnel entre l'ensemble des acteurs de la chaîne d'accueil et n'a pu assurer des prestations d'accueil autrement que par un recours massif à la sous-traitance, y compris pour répondre aux demandes d'information qui lui parvenaient sur son site Internet. EduFrance n'est pas non plus parvenue à faire généraliser une procédure de vérification systématique par les universités du niveau académique des candidats, ce qui a abouti dans certains cas à un taux d'échec très élevé. Aucun dispositif de suivi des étudiants étrangers en France n'a en outre été mis en place. Par ailleurs, si le catalogue présenté par EduFrance aux étudiants étrangers recensait en 2005 environ un millier de formations sélectionnées par les établissements adhérents, certaines universités n'y faisaient figurer qu'une fraction restreinte de leur offre de formation, des établissements renommés étaient absents, et les diplômes étaient énumérés sans distinguer les formations d'excellence. Enfin, contrairement à la justification même d'un groupement d'intérêt public, les universités n'apportent pas de moyens complémentaires à l'action d'EduFrance, dont le financement provient toujours quasi-exclusivement de l'Etat. En définitive, l'agence n'est en réalité ni un point de passage obligatoire pour entrer dans le système éducatif français, ni le seul producteur d'information sur l'offre d'enseignement supérieur, ni même un opérateur à part entière de la chaîne d'accueil des étudiants étrangers.

En considération de l'ensemble de ces constats, la Cour considérait que, s'il devait être décidé, le maintien d'EduFrance n'aurait de sens qu'après une redéfinition précise de ses missions et de son articulation avec les diverses parties prenantes.

> La Cour estimait souhaitable de s'inspirer du principe de subsidiarité en distinguant clairement trois niveaux dans la stratégie de l'accueil des étudiants étrangers : le niveau gouvernemental, pour lequel la répartition des compétences devrait être mieux précisée entre le ministère de l'éducation nationale – responsable de la présentation de l'offre de formation - et le ministère des affaires étrangères - mieux à même, avec son réseau de postes diplomatiques et d'organismes rattachés, de mener efficacement sur place les actions de promotion et de recrutement à l'étranger - ; le niveau régional, qui devrait gérer l'accueil local et le logement ; et le niveau des établissements, qui ont la responsabilité de la détermination des profils souhaitables et de l'accueil final.

Dans une réponse de décembre 2005 au référé de la Cour, le ministère de l'éducation nationale a indiqué que l'expiration de la convention du GIP EduFrance en octobre 2006 serait l'occasion de tirer les leçons du fonctionnement de l'agence depuis la réorientation de son activité intervenue depuis 2002. Il considérait à cet égard que la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger requiert une expertise que les établissements ne peuvent maîtriser seuls et qu'il importe donc de confier à un organisme spécialisé. En outre, selon le ministère, les modalités mises en oeuvre dans d'autres pays, par exemple dans le cadre du British Council en Angleterre ou du Deutscher Akademischer Austausch Dienst en Allemagne, constituent des références qui conduisent à prendre en compte les hypothèses d'un rapprochement ou d'une meilleure coordination entre les organismes impliqués en France dans la mobilité étudiante, même si le label « EduFrance » doit être conservé, en raison de la notoriété qu'il a acquise. Le ministère de l'éducation nationale envisageait à cet égard la création d'un établissement dont le statut n'était pas précisé, mais qui serait doté d'un conseil d'orientation associant des organismes partenaires, tels que, par exemple, la sous-direction internationale du CNOUS ou EGIDE.

Pour sa part, le ministère des affaires étrangères a fait état en octobre 2005, en réponse à la Cour, d'un plan d'action stratégique demandé à EduFrance en février 2005 par ses deux ministères de tutelle et évoquant trois pistes d'action : le développement de sites Internet d'orientation en ligne, la rationalisation des espaces EduFrance, et une réflexion sur le rapport coût-efficacité des salons de promotion à l'étranger. Par ailleurs, le ministère évoquait le lancement au printemps 2005 dans cinq pays de « centres pour les études en France » (CEF), qui sont des services des ambassades, rattachés à des établissements culturels existants et assurant, avec le soutien d'EduFrance, l'information et l'orientation des candidats, afin que ceux-ci aient une appréciation plus exacte de leurs chances de succès dans leur parcours universitaire en France. Le ministère prévoyait d'étendre ultérieurement cette expérience à une quinzaine d'autres pays, de façon à couvrir 80 % de la demande de visas d'études : selon ce schéma, les CEF étaient destinés à être le point d'entrée obligé des candidats à l'obtention d'un visa d'études en France.

Le ministère des affaires étrangères considérait par ailleurs, comme le ministère de l'éducation, que la promotion des formations supérieures françaises à l'étranger devait continuer à être confiée à un opérateur spécialisé associant toutes les parties prenantes à l'accueil et à la formation des étudiants étrangers en France. Observant que son champ de compétence pouvait être conçu de multiples façons, il marquait sa préférence pour la formule d'une grande agence de la promotion des formations supérieures et de la mobilité des étudiants et des chercheurs, dont le statut pourrait être celui d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

Depuis lors, le ministre des affaires étrangères a annoncé en mai 2006 la création d'un opérateur unifié, Campus France, qui devrait apparaître sous la forme d'un guichet unique, dénommé « espace Campus France », au sein des postes diplomatiques. Selon les termes employés lors de cette annonce, cet opérateur devait reprendre les missions jusqu'ici exercées par EGIDE et EduFrance, assurer une liaison avec les CEF et reprendre les missions assurées par la sous-direction des affaires internationales du CNOUS, notamment en matière de gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers. L'objectif de Campus France était de mieux guider et orienter ceux-ci, notamment grâce à un traitement en ligne des demandes. Cette agence devait prendre la forme d'un établissement public industriel et commercial placé sous la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'éducation nationale. Son conseil d'administration devait comprendre des représentants de l'Etat et des établissements, dont notamment la conférence des présidents d'universités, ainsi que des personnalités qualifiées. Cette nouvelle agence devait être enfin dotée d'un budget d'environ 27 millions d'euros, autofinancé à plus de 85 % par des ventes de prestations.

Le ministère de l'éducation ne s'est pas exprimé publiquement sur ce projet. Toutefois il ressort de l'instruction menée par la Cour que sa position actuelle diffère sensiblement sur plusieurs points de celle du ministère des affaires étrangères. Il est en effet favorable au maintien d'une organisation fondée sur les spécificités et la complémentarité des différents acteurs intervenant en matière de promotion et d'accueil des étudiants étrangers en France. Cette position l'amène à approuver la mise en place de dispositifs qui lui paraissent adaptés, tels que par

exemple la convention-cadre conclue en décembre 2005 avec le ministère des affaires étrangères ainsi que les trois conférences d'établissements d'enseignement supérieur (conférence des présidents d'université, conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs, conférence des grandes écoles), afin de permettre un partenariat entre les CEF et les établissements d'enseignement supérieur. Cette analyse exclut en revanche à ses yeux un processus d'intégration ou de fusion – par exemple entre EduFrance, EGIDE et le département international du CNOUS – qui ne réserverait pas aux universités et au ministère de l'éducation nationale une place que celui-ci considère comme devant être centrale dans le dispositif public de promotion du système d'enseignement supérieur français et d'accueil des étudiants étrangers. La sous-direction des affaires internationales du CNOUS ne peut en outre, selon cette analyse, être scindée des autres activités de cet établissement qui a vocation à gérer de nombreux aspects complémentaires de la vie des étudiants étrangers (logement, restauration, bourses,…). Le ministère de l'éducation nationale semblait enfin s'interroger sur les modalités de financement prévues pour Campus France.

En définitive, l'absence actuelle d'accord entre les deux ministères devra inévitablement déboucher sur une négociation ou un arbitrage rendu à un niveau interministériel. En outre, la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public industriel et commercial devrait être soumise à un processus d'approbation législative qui n'a pas encore abouti. Dans l'attente d'une solution plus définitive, les ministères de l'éducation nationale et des affaires étrangères ont approuvé à titre transitoire le renouvellement pour quatre ans de la convention du GIP EduFrance, à partir d'octobre 2006.

***

Dans son référé, la Cour, interrogative sur la place et la stratégie d'une institution telle qu'EduFrance, avait indiqué que la simple prorogation de l'existence du GIP ne constituerait pas une décision à la hauteur des enjeux.

Force est de constater que la situation qu'elle a mise en lumière n'a pas encore fondamentalement évolué. La question de la gouvernance du dispositif public de promotion de l'enseignement supérieur français, et notamment de la place respective des deux ministères concernés, n'est pas encore complètement et définitivement résolue. Plusieurs inconnues majeures ne sont pas encore levées, telles que par exemple les modalités précises de coordination entre Campus France, en tant que nouvel opérateur unique, et les échelons locaux directement concernés universités, CROUS), ou bien la question fondamentale du rôle que les futurs pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) pourraient désormais jouer dans le domaine de la promotion et de l'accueil des étudiants étrangers, ou enfin la décision du maintien ou de la disparition du label « Edufrance » par-delà la création de Campus France. De nombreuses précisions doivent donc encore être apportées pour que l'organisation de cette politique fondamentale pour l'attractivité de la France puisse pleinement répondre à l'ensemble des observations émises.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a étudié avec attention et intérêt le rapport que la Cour a consacré au GIP EduFrance et à l'accueil des étudiants étrangers en France, après examen de la réponse apportée à son référé du 23 juin 2005.

Dans son référé, s'interrogeant sur la place et la stratégie du GIP EduFrance, la Cour en concluait que son « maintien n'aurait de sens qu'après une redéfinition précise de ses missions et de son articulation avec les diverses parties prenantes ».

Elle observe que la situation qu'elle avait mise en lumière dans son référé n'a pas fondamentalement évolué.

La Cour met l'accent sur les différences d'appréciation entre les ministères chargés des affaires étrangères et de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui ont freiné les évolutions souhaitées, et souligne que « de nombreuses précisions doivent être apportées » pour que l'organisation de la politique d'attractivité en matière d'accueil des étudiants étrangers puisse répondre à l'ensemble de ses observations.

Les récentes concertations entre le ministère des Affaires Etrangères (MAE) et le ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MENESR), en partenariat avec les institutions concernées (EduFrance, Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires- CNOUS - et Egide), permettent d'apporter à la Cour les éléments nouveaux développés ci-après, que le ministère lui demande de bien vouloir prendre en considération.

L'attractivité de la France en matière d'enseignement supérieur dépend de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger, mais aussi de l'accompagnement et de l'accueil des étudiants étrangers sur le territoire national.

Pour plus de visibilité, il semble nécessaire de regrouper les différents opérateurs qui se consacrent à ces missions, de telle sorte qu'une seule et même agence pourrait suivre le parcours de l'étudiant étranger, de son inscription dans son pays d'origine à son arrivée en France et son installation dans un logement. Ces forces, dispersées entre plusieurs structures (EduFrance, la sous-direction des affaires internationales du CNOUS – SDAI - et Egide) seraient alors réunies sous le même « label », au service des étudiants étrangers.

La décision prise par le cabinet du Premier ministre a été de demander aux trois opérateurs (Egide, EduFrance et CNOUS) d'étudier avant la fin 2006 les modalités d'une formule les associant dans le cadre d'un GIP. Les différents organismes de la chaîne d'accueil des étudiants (des pays étrangers, avec les Centres pour les Etudes en France - CEF - jusqu'aux régions du territoire français, par le biais des établissements d'enseignement supérieur et des Centres Régionaux des Œuvres Universitaires et Scolaires - CROUS), seraient ainsi réunis dans une logique participative et interactive que l'assemblée générale du GIP valoriserait.

Cette solution était préconisée par M. François ROCHEBLOINE, député, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2007.

Les établissements d'enseignement supérieur, qui sont au cœur de la promotion et de l'accueil des étudiants étrangers, représentés par les conférences des présidents d'universités (CPU), des grandes écoles (CGE) et des établissements et écoles de formations d'ingénieurs (CDEFI), avaient fait part de leur préférence pour une gouvernance avec une assemblée générale.

La nouvelle agence, qui prendrait le nom de CampusFrance, succéderait à l'actuelle EduFrance.

Les établissements d'enseignement supérieur adhérents disposeraient de la faculté d'orienter la politique de l'institution par leur vote au sein d'une assemblée générale.

Le GIP devrait reprendre en outre l'activité de gestion des bourses du gouvernement français et des gouvernements étrangers.

Il intégrerait, par le jeu de mises à disposition, les services concernés d'Egide et la sous- direction des affaires internationales du CNOUS, dans le respect des équilibres économiques de ces organismes et des intérêts des personnels.

Les deux ministères concernés doivent donc rapidement s'accorder sur la gouvernance de la nouvelle agence et les termes de sa convention constitutive, pour en faire un instrument majeur de la politique d'attractivité de l'enseignement supérieur français.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

L'insertion au rapport public de la Cour des comptes relatif au « GIP Edufrance et à l'accueil des étudiants étrangers en France » appelle de notre part les observations suivantes.

Ainsi que le note l'insertion, nous estimons que le GIP Edufrance, créé en 1998, est venu s'ajouter aux organismes chargés de l'accueil des étudiants étrangers, sans que cette création se soit accompagnée d'un effort de rationalisation intégrant l'ensemble des opérateurs intervenant dans ce domaine.

Bien que l'impact d'Edufrance sur l'attractivité du système d'enseignement supérieur français soit difficile à évaluer, il semble cependant, comme l'indique la Cour, que la progression du nombre d'étudiants étrangers est davantage imputable à des causes générales (en particulier la faiblesse des droits d'inscription et une augmentation générale de la mobilité étudiante) qu'aux effets spécifiques de la politique mise en œuvre par Edufrance ou d'autres opérateurs. Il est significatif, en particulier, que la géographie des pays d'origine des étudiants étrangers n'ait pas été modifiée depuis lors. Les pays contibuteurs demeurent situés dans les régions traditionnelles de la francophonie (Afrique noire et Maghreb), alors que les Etats émergents sont peu représentés parmi les étudiants inscrits à l'université.

Dans le contexte actuel de mise en concurrence des systèmes éducatifs et de mobilité accrue des étudiants, l'attractivité de l'enseignement supérieur français doit être renforcée. La réalisation de cet objectif suppose en particulier une plus grande visibilité des opérateurs et donc une meilleure articulation entre eux.

De ce point de vue, la création de l'agence Campus France marque un réel progrès. Elle favorisera l'émergence d'un guichet unique via la reprise des activités exercées par Egide et Edufrance, et devrait atteindre la taille critique nécessaire pour mieux s'affirmer vis-à-vis du British Council ou du Deutscher Akademischer Austauschdienst.

Cependant, l'organisation interne de l'agence, son articulation avec la sous-direction des affaires internationales du CNOUS, les universités et les pôles de recherche et d'enseignement supérieur doit être davantage précisée.

Dans cette perspective, il serait souhaitable d'étudier différentes pistes de réformes susceptibles de garantir la cohérence et l'efficacité de l'action de la France sur le marché international des formations supérieures. A cette fin, un audit de modernisation pourrait être initié sur les conditions nécessaires au renforcement de l'attractivité de l'enseignement supérieur français.

Les Écoles françaises à l'étranger

(Les Écoles françaises de Rome et d'Athènes,
la Casa Velasquez et
l'École française d'extrême-orient)

(Référé du 13 février 2006 ; CPG du 4 juillet 2005)

A l'issue de son dernier cycle de contrôle sur les Écoles françaises à l'étranger (École française d'Athènes, École française de Rome, Casa de Velázquez à Madrid, École française d'Extrême-Orient et Institut français d'archéologie orientale), la Cour a adressé le 13 février 2006 ses observations de synthèse au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi qu'au ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Ces organismes prestigieux, qui participent au rayonnement international de la France, sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant pour mission la recherche et la formation à la recherche dans le domaine des sciences humaines et sociales, chacune dans leur zone géographique respective.

La Cour estimait souhaitable, afin de les mettre dans les meilleures conditions pour poursuivre leurs objectifs scientifiques d'excellence, une évolution sur les quatre points suivants : la gouvernance des écoles, leur politique scientifique, l'évaluation de leur action et l'avenir de leurs jeunes chercheurs.

La gestion des écoles

La Cour s'interrogeait tout d'abord sur le fonctionnement des organes délibérants des Ecoles et sur leur composition : elle relevait notamment la confusion des fonctions de surveillance et de gestion, dans la mesure où la présidence de tous les conseils délibérants est assurée par le directeur de la recherche ou son représentant.

> Cette confusion n'est pas conforme à la nature juridique des établissements publics – *a fortiori* pour des institutions scientifiques – ni aux intérêts propres des écoles, qui impliquent

non seulement leur autonomie matérielle et intellectuelle, mais aussi le plein exercice de leurs missions statutaires dans le cadre d'objectifs stratégiques définis par le ministère.

Dans une lettre commune adressée à la Cour le 7 août 2006, les ministres ont précisé qu'à la faveur de la révision des statuts de chacun de ces cinq établissements, la nomination d'un président distinct pour chacun des conseils scientifiques et d'administration serait proposée, le principe d'une présidence des conseils scientifiques par une personnalité scientifique reconnue ayant déjà reçu un large assentiment des membres des conseils scientifiques ; pour les conseils d'administration, la consultation restait toutefois à engager. Par ailleurs, les ministres ont précisé que le resserrement de la composition des conseils avait été acté, que la nécessité de différencier la composition des conseils scientifiques et des conseils d'administration de chacune des écoles serait prise en compte, et qu'à la faveur de leur renouvellement, un élargissement international de leur composition avait déjà été engagé au printemps 2006 pour l'Ecole française d'Extrême-Orient (EFEO) et l'Institut français d'archéologie orientale (IFAO) et devait s'étendre en 2007 à la Casa de Velázquez et à l'Ecole française de Rome.

Ces différentes orientations correspondent aux recommandations émises par la Cour, qui suggérait en outre qu'un protocole de coopération interministérielle soit mis en chantier en vue d'une coopération accrue avec le ministère des affaires étrangères : à cet égard, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a informé la juridiction qu'une première mesure serait mise en oeuvre consistant à inviter le chef de la mission diplomatique ou son représentant dans les pays relevant du champ d'action des Écoles, à siéger au sein des conseils d'administration, cette disposition nécessitant toutefois d'être adaptée pour l'EFEO qui compte seize antennes scientifiques dans le monde asiatique.

La Cour constatait également, pour l'ensemble des établissements, un défaut d'orientations stratégiques et considérait que les Écoles devaient se doter d'un projet d'établissement et bénéficier à l'avenir de modalités de contractualisation distinctes de celles des universités et adaptées à leur cas original.

La réponse ministérielle a indiqué que cette recommandation serait mise en oeuvre à la faveur de la négociation du prochain contrat quadriennal qui devait être engagée à la fin de l'année 2006 : il reviendra au cinq Écoles de présenter un bilan et un projet d'établissement, une procédure de contractualisation spécifique étant mise au point.

Comme le relevait par ailleurs la Cour, cette démarche ne prendra toutefois son sens que si chaque école est dotée d'un dispositif d'évaluation, à la fois pour suivre la réalisation des objectifs stratégiques et appréhender les résultats obtenus, et pour répondre à l'exigence de contrôler la performance instaurée par les nouvelles dispositions de la LOLF [28] ; les contrôles opérés par la Cour ont fait apparaître la nécessité de dispositifs d'évaluation plus rigoureux et plus appropriés au nouveau contexte créé par la mise en œuvre de la LOLF. A cet égard, la Cour prend acte du fait que l'organisation exclusive des activités en programmes scientifiques dans le cadre du prochain contrat quadriennal devrait faciliter l'évaluation qui sera mise en œuvre par l'AERES[29]. La construction et le suivi d'indicateurs d'activités scientifiques, entamés en 2004, devaient être affinés en 2006, notamment pour les activités archéologiques et scientifiques. La création dans chaque école, conformément à la recommandation de la Cour, d'une structure interne d'évaluation suivant l'exemple de l'EFEO, devait faire l'objet d'une expérimentation dans les quatre autres établissements.

Enfin, la Cour appelait de ses vœux le développement d'une gestion des ressources humaines prévisionnelle, afin de répondre au mieux à la fonction d'accueil des équipes scientifiques et de formation de jeunes chercheurs, mission essentielle impartie à l'ensemble des Écoles.

La réponse ministérielle indique que la question de l'avenir des jeunes chercheurs sera explicitement traitée dans le prochain contrat quadriennal, les Écoles devant poursuivre leurs efforts en s'appuyant sur leurs partenariats avec les universités pour développer les possibilités d'insertion dans l'enseignement supérieur et dans la recherche.

28) Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
29) Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur, créée par la loi de programme n°2006-40 du 18/04/2006 pour la recherche.

La Cour a toutefois relevé que la situation de l'EFEO constitue à la fois une exception dans le cadre des cinq Écoles françaises à l'étranger, qui doivent être des lieux de passage et de mobilité, et une source de difficultés particulière pour les responsables de l'école. Depuis 2002, cet établissement est en effet doté de corps d'enseignants-chercheurs titulaires, et dispose à ce titre de 42 postes de directeurs d'études et de maîtres de conférences. Si la création de ce corps apporte une stabilité et une reconnaissance spécifique aux agents concernés, elle introduit néanmoins une rigidité tant pour les personnels qui conserveront plus difficilement une dynamique de carrière, que pour l'école, dont la vocation d'accueil pour les jeunes chercheurs se trouve diminuée et dont l'avenir à long terme est engagé sur chaque recrutement, qui devra de ce fait mériter une particulière attention.

La comptabilité des Écoles

Le Procureur général près la Cour a par ailleurs adressé une communication en date du 22 septembre 2005 à la direction générale de la comptabilité publique et à la direction de la recherche[30], relative à divers dysfonctionnements et irrégularités affectant les postes comptables de ces établissements, notamment une insuffisante rigueur dans le contrôle de la dépense et la tenue des inventaires, des carences dans la gestion et la liquidation des crédits de rémunération des personnels, ainsi que l'absence de comptabilité analytique au sein des Écoles.

Les réponses des directions concernées montrent que des suites concrètes ont d'ores et déjà été données à certaines observations : une redéfinition des procédures d'engagement et d'exécution des dépenses a été mise en oeuvre, comportant par exemple une nouvelle procédure de remboursement des frais de mission à Rome et à Madrid, ainsi qu'une révision des modalités d'exécution de la dépense à l'IFAO et à Athènes. De même, les deux directions ont indiqué que le travail d'établissement ou de mise à jour des inventaires des biens était achevé ou en cours. En matière de comptabilité analytique, des travaux ont été engagés fin 2005, axés dans un premier temps sur quatre centres de coûts : l'hébergement, les publications, la

30) La direction de la recherche a assuré jusqu'en mai 2006 la tutelle des écoles françaises à l'étranger. Dans la nouvelle organisation du ministère, cette fonction relève désormais de la direction générale de l'enseignement supérieur.

bibliothèque et la formation des chercheurs. Par ailleurs, une mission d'inspection a été diligentée à l'Ecole française d'Athènes, dont la Cour soulignait que le poste comptable méritait une attention spécifique en tant qu'il concentrait toutes les critiques : cette mission a notamment débouché sur des mesures disciplinaires et sur la mise en oeuvre, avec un nouvel agent comptable, d'une réforme du fonctionnement de l'agence comptable.

Au regard des problèmes relevés, la communication posait *in fine* la question de la viabilité de ces agences comptables aux effectifs limités, et appelait à une réflexion sur leur réorganisation : la direction de la recherche a plaidé pour le maintien d'agences comptables propres à chaque école, en précisant qu'une politique de professionnalisation de ces agences avait été engagée.

***

La Cour prend acte des premières mesures prises et des orientations annoncées, qui apparaissent conformes à ses recommandations. Elle ne peut qu'encourager le ministère dans cette voie, et dans la continuation du travail de réforme et de modernisation de la gestion qui a été initié.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Dans son référé du 13 février 2006, la Cour relevait un certain nombre d'insuffisances dans la gestion des Ecoles françaises à l'étranger.

Elle insistait en particulier sur la confusion fréquente des fonctions de surveillance et de gestion au sein des organes délibérants. Relevant un déficit de perspectives stratégiques, elle invitait les Ecoles à se doter d'un projet d'établissement et souhaitait que le mMinistère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche adapte les modalités de sa contractualisation avec ses établissements. La Cour demandait le développement d'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines afin de faciliter l'accueil et la formation des jeunes chercheurs. Elle soulignait, enfin, des insuffisances comptables dans le contrôle de la dépense et la tenue des inventaires.

Sur ces divers points, nous observons que le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ont pris plusieurs mesures qui vont dans le sens des préconisations de la Cour, notamment en matière de gouvernance : la nomination d'un président distinct, pour chacun des conseils scientifiques et d'administration sera proposée à l'occasion de la révision des statuts des établissements. Le principe a été admis du resserrement des conseils et d'une coopération renforcée entre les Ecoles et le Ministère des Affaires étrangères via la présence au conseil d'administration du chef de la mission diplomatique ou de son représentant dans les pays relevant du champ d'action des Ecoles. Le Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a par ailleurs fait savoir que la question de l'avenir des jeunes chercheurs ferait l'objet d'une attention particulière dans le cadre du prochain contrat quadriennal.

Le contrat d'objectifs et de moyens de Radio France

(Rapport public annuel 2005 - pages 623 et suivantes)

Dans son rapport annuel 2005, la Cour a fait état de ses observations sur la situation et les perspectives de Radio France. Parmi les difficultés structurelles affectant le pilotage stratégique de la société, elle avait relevé l'absence de contrat d'objectifs et de moyens.

La Cour relevait qu'il importait qu'un contrat d'objectifs et de moyens, obligatoire aux termes de la loi du 1er août 2000, définisse les axes prioritaires de développement et les conditions de son équilibre financier.

L'Etat et l'entreprise ont finalement signé ce document en décembre 2006.

L'insistance de la Cour visait à inscrire le développement de l'entreprise dans un cadre pluriannuel concerté qui a un intérêt d'autant plus grand que l'Etat est l'unique actionnaire de l'entreprise, dont les ressources sont constituées, pour l'essentiel (90 %), de fonds publics issus de la redevance audiovisuelle, et que les enveloppes annuelles allouées à Radio France obéissaient davantage à une logique de reconduction qu'elles ne correspondaient à un schéma de développement pluriannuel, permettant d'en planifier l'usage et d'en justifier l'utilisation.

Les études préalables à la mise au point du projet de mise aux normes de la Maison de la Radio sont à l'origine du retard enregistré.

Parmi les objectifs du contrat, la Cour insistait sur la résolution de trois difficultés. La première concernait l'érosion de l'audience à laquelle l'entreprise devait apporter une réponse.

> La rénovation de la grille de France Inter est directement liée à la « *nouvelle et sévère érosion [de l'audience] confirmant [sa] baisse continue depuis 2001*». Les indicateurs éditoriaux et stratégiques assignés à chacune des stations semblent témoigner d'un renouvellement méthodologique du suivi de l'audience et des publics touchés. La numérisation, l'informatisation et, plus généralement, l'adoption des possibilités ouvertes par les nouvelles technologies font l'objet d'un plan de développement.

La seconde portait sur la croissance des effectifs et le recours aux accords catégoriels qui ne permettaient pas la maîtrise de la masse salariale.

> Le COM confirme les orientations de la politique salariale engagée en 2005. Chaque année, une mesure d'augmentation générale (distinguant si nécessaire les catégories de personnels) sera fixée au terme d'une négociation annuelle obligatoire sur les salaires, en même temps que l'enveloppe consacrée aux mesures individuelles, réservées à la valorisation de la performance. Sans les exclure absolument, les mesures catégorielles seront limitées aux évolutions objectives de la situation de telle ou telle catégorie de personnel. Enfin, Radio France s'engage à stabiliser ses effectifs permanents sur la durée du COM (à l'exception des emplois permanents créés par intégration de contrats à durée déterminée, pigistes ou cachetiers dont le financement sera supporté par réduction à due concurrence des budgets des personnels non permanents). « *La maîtrise globale des effectifs à horizon 2009 sera ainsi appréciée sur le total de l'emploi permanent et occasionnel* ».

La troisième concernait le programme de mise en sécurité de la Maison de la Radio.

Le COM prévoit un chantier en quatre phases devant s'achever en 2013. Deux faits nouveaux sont apparus depuis les travaux antérieurs de la Cour :

- la nécessité de désamianter les entourages de fenêtres de la tour est apparue au début des travaux ;

- le déplacement des emplacements de stationnement de surface, rendu obligatoire par les contraintes de sécurité des Immeubles de Grande Hauteur (IGH), a conduit à prévoir la construction d'un parc de stationnement souterrain de 750 places par Radio France et non plus par un concessionnaire.

Le coût global de l'opération est estimé à 308,8 M€ en euros courants sur la période 2005-2013.

Concernant la redevance allouée par l'Etat, les indicateurs de progression (pour le fonctionnement) doivent varier entre 2,6% et 2,3 % jusqu'en 2009.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le gouvernement se félicite de la signature du contrat d'objectif et de moyens (COM) de Radio France. Ce COM conclu entre Radio France et l'Etat vise à faire de Radio France un média de référence en matière de qualité de l'information, de diffusion culturelle et musicale et de positionnement technologique.

Le contrat renforce et précise la complémentarité et la mission de chacune des sept chaînes de radio, du site Internet et des quatre formations musicales. Il donne pour objectifs à Radio-France de maintenir sa part d'audience dans un paysage médiatique en pleine transformation, dans lequel le média doit renouveler sa place et son rôle.

Le contrat définit des objectifs quantitatifs en matière d'audience, de création et de diversité. Il assigne à Radio France un rôle moteur pour le déploiement de la radio numérique terrestre.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE RADIO FRANCE

Radio France se félicite de l'accueil réservé par la Cour et de ses observations qui confortent les orientations stratégiques définies par son contrat d'objectifs et de moyens et permettent d'inscrire les modalités de leur financement dans un cadre pluriannuel sur la période 2006 - 2009.

Certains points relevés par la Cour appellent de la part de Radio France les compléments d'information qui suivent.

Sur la date de signature du contrat d'objectifs et de moyens, il convient de préciser que ce document n'a pas fait l'objet d'une signature en octobre comme l'indique la Cour, celle-ci devant intervenir avant la fin de l'année 2006.

Le projet de COM a été approuvé par le conseil d'administration de Radio France le 12 juillet 2006 qui en a autorisé la signature. L'avis du comité central d'entreprise a été recueilli lors de sa séance du 12 octobre 2006. Conformément à l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, il a été transmis pour avis aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les observations recueillies dans ce cadre ont conduit l'Etat et Radio France à modifier en partie la présentation des indicateurs de suivi et à repréciser certaines des cibles annuelles.

Parmi les objectifs du contrat, la Cour a insisté plus particulièrement sur la résolution de trois difficultés : l'audience, l'évolution des effectifs, la mise en sécurité du bâtiment.

S'agissant de l'effritement de l'audience des chaînes, notamment de France Inter, elle doit être resituée dans le contexte plus général de baisse progressive depuis environ cinq ans de l'écoute du média radio et de l'intensification de la concurrence multimédia. A ce titre, il est important de souligner le caractère ambitieux de l'objectif de stabilisation de l'audience fixé par Radio France sur la durée du COM. Les premiers résultats enregistrés par la nouvelle grille de France Inter à l'automne 2006 sont toutefois prometteurs même s'ils demandent à être confirmés sur la durée.

S'agissant de la mise en sécurité de la Maison de Radio France et des "faits nouveaux apparus depuis les travaux antérieurs de la Cour" :

- *la nécessité des travaux de désamiantage, non prévus dans le schéma directeur immobilier approuvé en 2004, a été constatée au cours de la phase d'étude et portent sur les redans et les joints des façades de la tour centrale, mais aussi de la radiale et de la petite couronne. Radio France devra par ailleurs assurer le retrait de dalles de sol amiantées situées dans la grande couronne au fur et à mesure de l'avancement du chantier ;*

- *la construction d'un parc de stationnement souterrain (de 750 places) répond effectivement aux obligations de la réglementation IGH ; la décision d'assurer en interne la construction et le financement de cet ouvrage s'est imposée à Radio France, au terme de la procédure d'appel d'offres organisée fin décembre 2005 pour désigner un concessionnaire, et au vu du caractère manifestement déséquilibré et excessif des propositions présentées dans ce cadre par les candidats ;*

- *le coût total du projet, estimé à 334 M€ en euros courants sur l'ensemble de la période 2005-2013 (en incluant la construction du parking), agrège des postes de nature très différente, tenant compte non seulement des investissements mais aussi des coûts de fonctionnement liés à la location d'emprises extérieures, des pertes de loyers, des frais de maîtrise d'ouvrage et des déménagements. Les coûts d'investissement du projet, dont le plan de financement prévisionnel est annexé au COM, s'établissent quant à eux à 217 M€ en euros constants (valeur 2005) et 241 M€ en euros courants.*

L'association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)

(Rapport public annuel 2002, pages 193 et suivantes)

Lors du contrôle dont la Cour avait rendu compte dans le rapport public 2002[31], la Cour avait constaté des dysfonctionnements et proposé des améliorations dans la gestion de l'AGEFIPH, association chargée de gérer le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Elle constatait aussi la « conception minimale » de son rôle qui avait prévalu, face à des partenaires en position de juge et partie.

La Cour observait que l'organisation et le fonctionnement de l'association ne permettaient pas d'améliorer significativement la gestion. Elle critiquait notamment les modalités de subvention à certaines associations.

> Une gestion plus dynamique et une meilleure présentation des comptes ont été globalement constatées ; des améliorations touchant à l'organisation et au fonctionnement de l'association ont été en effet décidées et mises en œuvre par la direction générale en 2004, notamment dans les domaines budgétaire et comptable, et un meilleur suivi des actions financées a été amorcé.
>
> L'ensemble des dépenses figure désormais dans le budget qui opère une distinction entre les charges directes, qui regroupent toutes les dépenses faites au profit de personnes handicapées pour leur insertion dans le monde du travail, d'entreprises en vue de l'aménagement des postes de travail ou pour le financement d'actions de formation, et les charges indirectes de gestion.

31) Rapport public annuel de 2002, p. 193 à 205.

Un effort d'amélioration du suivi de l'impact des interventions financières de l'association a été entrepris ; des indicateurs généraux de moyens, d'activité et de résultats, qui tendent à mieux ajuster les aides et à maîtriser les dépenses d'intervention, ont été élaborés. L'association a développé une comptabilité analytique qui lui permet de mieux maîtriser ses coûts d'intervention et de procéder aux achats de prestations, sur la base d'un cahier des charges.

Un département d'audit, de conseil juridique et de contrôle, directement rattaché à la direction générale, a été créé ; il a pour mission prioritaire d'évaluer l'activité des assistants des administrateurs et la réalité de leurs prestations avant que des indemnités soient versées (0,46 M€ en 2004), et d'instruire les demandes de subventions présentées par des organisations qui siègent au conseil d'administration (3,25 M€). Quant aux versements effectués par l'association à des personnes physiques ou morales sur le seul fondement d'une décision ancienne du conseil d'administration, ils devraient être autorisés et encadrés par une disposition spécifique de nature législative ou réglementaire.

La Cour remarquait toutefois que l'articulation de l'intervention de l'association avec la politique de l'emploi des handicapés était insuffisante.

Il reste à affirmer concrètement le rôle de l'association dans la politique de l'emploi des personnes handicapées et pour cela à définir un statut mieux adapté aux activités et au rôle primordial de l'association dans la politique de l'emploi des personnes handicapées.

***

A l'occasion du contrôle mené en 2006, la Cour a constaté quelques progrès en matière de gestion. En revanche, s'agissant de ses interventions en matière d'insertion professionnelle et d'emploi, des améliorations sont encore à attendre. La Cour se réserve de vérifier ultérieurement sur le terrain l'efficacité des actions entreprises dans le cadre du nouveau dispositif.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie prend bonne note de l'amélioration significative constatée par la Cour dans les domaines de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion budgétaire de l'Agefiph.

En effet, cette association a amélioré son système comptable en le rapprochant le plus possible du plan comptable général.

Elle s'est fixée, par ailleurs, des objectifs financiers, qui figurent dans la convention d'objectifs qu'elle a signée avec l'Etat pour les exercices 2005, 2006 et 2007.

Parmi ces objectifs, figure notamment le maintien du niveau des interventions bénéficiant directement aux personnes et aux entreprises au-dessus de 60 % du total de ses dépenses, en particulier par la maîtrise et l'optimisation des financements d'aides indirectes apportées par ses partenaires ayant le statut d'opérateur.

De même, l'Agéfiph doit maintenir ses dépenses fonctionnelles (internes et externes) en-dessous de 10 %.

La Cour relève qu'il reste à affirmer le rôle de l'association dans la politique de l'emploi des personnes handicapées et, par conséquent, à définir un statut mieux adapté aux activités et au rôle primordial de l'association dans la politique de l'emploi des personnes handicapées.

A ce sujet, il convient de noter que la place de l'Agéfiph au sein de la politique de l'emploi des personnes handicapées s'est traduite par le renforcement de sa collaboration avec l'Etat, réaffirmée dans la convention d'objectifs du 24 mai 2005 pour les exercices 2005 à 2007. De même, depuis 2004, les relations entre l'Agéfiph, l'ANPE et les représentants de CAP-Emploi ont été formalisées par des conventions signées entre les différents partenaires.

Dans ce contexte, il pourrait être opportun, comme l'envisage la Cour, d'examiner, sur le terrain, l'efficacité des actions entreprises dans ce domaine.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION POUR LA GESTION DU FONDS POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES (AGEFIPH)

L'Agéfiph se réjouit que les efforts accomplis pour rendre sa gestion transparente et efficiente soient relevés par la Cour des comptes dans son rapport sur les comptes et la gestion 2004, ce qui atteste de la prise en compte des remarques émises en 2002.

Toutefois, l'Agéfiph ne s'est pas limitée à améliorer sa gestion courante mais a également engagé une refonte de ses modes d'intervention.

Ainsi, dès l'adoption de la loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits, des chances, la citoyenneté et la participation des personnes handicapées, l'Agéfiph a conclu une convention d'objectifs avec l'Etat pour coordonner ses interventions avec la politique publique de l'emploi. Le bilan à mi-parcours de cette convention, fondé sur des indicateurs de moyens et de résultats, confirme l'efficacité d'une collaboration contractualisée.

De plus, la politique d'intervention de l'Agéfiph s'est depuis 2003 organisée à partir de stratégies sectorielles (les entreprises, la formation, le placement, le maintien dans l'emploi;;), elles-mêmes fondées sur l'analyse des besoins des personnes handicapées et des entreprises et non sur la seule réponse aux demandes du terrain. Les services offerts aux entreprises ont été définis et évalués : ainsi, l'évaluation des actions de diagnostic-conseil, démontre que les entreprises bénéficiaires augmentent leur taux d'emploi d'environ 1% dans un délai de 18 mois.

En ce qui concerne la formation, une opération volontariste en matière de qualification des demandeurs d'emploi handicapés baptisée "Handicompétence" a été lancée fin 2005, qui ajoute 110 millions d'euros sur trois ans aux efforts déjà consentis annuellement en matière de formation. Cette opération a déjà permis en un an de compenser le déficit d'entrées en formation (16 000 places) de personnes handicapées, consécutif à la disparition des stages d'insertion et de formation à l'emploi, supprimés par l'Etat en 2005.

Dans le domaine du placement, le réseau Cap Emploi, entièrement financé par l'Agéfiph, a maintenu ses performances de placement (46 000/an) même dans les périodes de faible croissance de l'emploi. Il assure en co-traitance avec le service public de l'emploi l'accompagnement personnalisé d'un tiers des demandeurs d'emploi handicapés (80 000) et est aujourd'hui partie prenante au"dossier unique du demandeur d'emploi". En 2005, l'Agéfiph a suscité la coordination de tous les acteurs susceptibles de favoriser le maintien dans l'emploi des personnes handicapées, ce qui se traduit en 2006 par un protocole national de collaboration avec l'Etat, la

Caisse nationale d'Assurance Maladie et la Mutualité Sociale Agricole, décliné en chartes régionales de collaboration. Aujourd'hui, 9 000 salariés handicapés peuvent chaque année, grâce ç l'action "maintien dans l'emploi", demeurer dans l'emploi malgré l'émergence ou l'aggravation du handicap.

Afin de mieux faire connaître ses aides et l'obligation d'emploi, l'Agéfiph a construit une politique structurée de communication, en refondant ses outils d'information (dépliants, portail internet, bornes accessibles), en développant des publications d'expertise (Atlas de l'emploi des personnes handicapées, collection "Tendances", la lettre des études de l'Agéfiph) et en réalisant une grande campagne nationale d'information en direction des entreprises afin de les amener à changer leur comportement après la loi de février 2005.

Devant les résultats positifs de ces nouveaux modes d'intervention, des champs supplémentaires, ont été explorés dès la fin 2006, en lien avec l'Etat, pour accroître l'impact des actions de l'Agéfiph : effort particulier en direction des seniors, des créateurs d'entreprise, du recours des entreprises à la sous-traitance auprès du secteur protégé, effort ciblé en direction des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapée, souvent dans l'impossibilité de se procurer un emploi faute de qualification.

L'Agéfiph utilise pleinement la réactivité et la proximité avec les besoins des bénéficiaires que lui confère sa gestion paritaire par le monde économique, les associations de personnes handicapées et les experts.

L’union nationale des associations familiales (UNAF)

(rapport annuel 2004 pages 341 et suivantes)

Le contrôle de la gestion et des comptes de l’Union nationale des associations familiales (UNAF) avait conduit la Cour à constater que le financement sur fonds publics prévu par une loi et un décret de 1951, constituant le « fonds spécial », garantissait automatiquement à l'UNAF plus de 80 % de ses ressources de fonctionnement, indépendamment de ses besoins réels et des actions entreprises, alors que de telles subventions doivent être accordées en fonction d’objectifs prédéfinis et pour des actions donnant lieu à évaluation. Elle critiquait tout particulièrement le fonctionnement et la gestion du fonds spécial. La Cour soulignait que les pouvoirs publics avaient été doublement défaillants en ne révisant pas des textes obsolètes non respectés et en n’organisant pas le contrôle de l’usage fait par l’UNAF des ressources mises à sa disposition.

Par ailleurs, la Cour observait que l'attribution de fonds publics à l'UNAF devrait être subordonnée à une meilleure représentativité de l'association.

Dans le cadre de l’examen des suites données à ses recommandations, la Cour a examiné, d'une part, la réforme du fonds spécial réalisée par les lois du 20 décembre 2004 du financement de la sécurité sociale pour 2005 et du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux et le décret du 29 décembre 2005 et, d'autre part, l'évolution de la représentativité des familles au sein de l'UNAF.

Le contrôle montrait que les dispositions réglementaires concernant la constitution et la répartition du fonds spécial alimenté par un prélèvement effectué chaque année sur les ressources des principaux organismes gestionnaires des prestations familiales étaient incorrectement appliquées.

La réforme du fonds spécial réalisée par les lois du 20 décembre 2004 et du 27 juin 2005 et par le décret du 29 décembre 2005 a clarifié les procédures de constitution et de répartition du fonds spécial.

La loi prévoit que le montant du fonds spécial est constitué de deux parts : la première destinée à couvrir le fonctionnement des unions d'associations familiales et le coût des missions très générales citées à l'article L.211-3 du code de l'action sociale et des familles la deuxième réservée à des actions définies par voie conventionnelle entre, d'une part, l'union nationale des associations familiales et le ministre chargé de la famille et, d'autre part, chaque union départementale et l'Union nationale des associations familiales.

Chaque année, les deux parts évoluent différemment : la première en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac, la seconde en fonction de l'évolution des prestations familiales dont la nature est désormais précisée par la loi pour éviter l'ambiguïté que la Cour avait dénoncée. Pour prévenir une évolution brutale de cette deuxième part liée à la création ou à la suppression d'une prestation familiale, la loi a prévu des dispositions particulières[32].

Pour 2005, la loi a fixé le montant du fonds spécial à 24 310 000€[33] et la valeur de chacune des deux parts : 19 448 000€ pour la première et 4 862 000€ pour la seconde, soit respectivement 80% et 20% du total du fonds spécial.

Désormais, le pouvoir réglementaire ne peut plus faire évoluer le taux de prélèvement sur la masse des prestations versées, les conditions d'indexation des deux parts qui constituent le fonds spécial étant fixées par la loi.

32) L'article 53 § 5 de la loi du 20 décembre 2004 prévoit qu'en cas de création ou de suppression d'une prestation familiale "*le taux d'évolution retenu au titre de l'année en cours de laquelle intervient cette création ou cette suppression est celui correspondant à la moyenne des taux d'évolution retenus pour les trois années civiles précédentes*."

33) Soit une augmentation de 2,5% par rapport au montant du fonds spécial de l'année 2004, montant qui avait été calculé selon l'indexation automatique sur la masse des prestations familiales.

Le décret du 29 décembre 2005 prévoit que, chaque année, les ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale fixent le montant des prestations familiales servant de base à la répartition de la charge du fonds spécial entre la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA), après consultation de ces deux organismes, ainsi que les montants de chacune des deux parts qui constituent le fonds spécial.

La première part du fonds spécial est répartie entre l'union nationale et les unions départementales, à raison respectivement de 30 et 70%[34]. Un arrêté des ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale fixe au plus tard le 30 juin de chaque année le montant de la part ainsi dévolue à l'UNAF et à chaque UDAF.

La seconde part du fonds spécial fait l'objet de conventions d'objectifs. Ces dispositions n'étant applicables qu'à partir du 1er janvier 2007, date à laquelle les conventions d'objectifs devraient être signées, l'article 3 du décret du 29 décembre 2005 a prévu que la part annuelle de l'UNAF serait fixée pour 2005 et 2006 à 1 458 600 €, et que pour chaque union départementale des règles de répartition transitoires seraient appliquées.

Une convention d'objectifs Etat/UNAF ainsi qu'un modèle de convention d'objectifs UNAF/UDAF sont en préparation.

Si ces textes répondent à certaines observations formulées par la Cour, ils restent insuffisants sur deux points :

– d'une part, parce qu'ils n'organisent qu'une participation limitée des régimes mis à contribution à la définition des objectifs ;

– d'autre part, parce que 80 % du fonds spécial sont toujours affectés au fonctionnement des unions, alors que la part consacrée à la réalisation d'objectifs fixés par convention est beaucoup plus modeste.

De plus, s'agissant de l'enveloppe réservée aux actions conventionnelles, son montant est arrêté avant même qu'aient été définis les objectifs.

34) Le montant attribué à chaque union départementale est constitué d'une partie forfaitaire de 70 000 € en 2005 qui évolue chaque année comme les prix à la consommation hors tabac, et d'une partie ajustable déterminée en fonction de la population du département et du rapport entre le nombre d'adhérents aux associations familiales composant l'union départementale et la population du département.

Ainsi, la réforme a certes permis de cadrer l'évolution du fonds spécial et de clarifier ses procédures de constitution et de répartition entre ses bénéficiaires, mais elle n'a pas mis fin au privilège de financement qui garantit à l'UNAF des ressources pérennes et indexées dont l'essentiel assure le fonctionnement de ses structures.

La Cour observait en 2004 que les pouvoirs publics ne contrôlaient pas l'usage fait par l'UNAF des fonds qui lui étaient confiées.

Le décret du 29 décembre 2005 prévoit l'institution d'une commission chargée de l'évaluation et du contrôle de l'utilisation du fonds spécial par l'union nationale et les unions départementales.

Présidée par un inspecteur général des affaires sociales, la commission comprend des représentants des ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale, un représentant du ministre chargé du budget, un représentant du ministre chargé de l'agriculture, les directeurs de la CNAF et de la CCMSA, ou leurs représentants. Elle est chargée d'examiner les contrôles et évaluations faits par les ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale sur l'utilisation du fonds spécial par l'union nationale ainsi que les résultats des contrôles et évaluations des actions mises en œuvre par les unions départementales dans le cadre de l'utilisation du fonds spécial.

Ce montage complexe, qui n'est toujours pas constitué et dont le caractère opérationnel est incertain, ne se justifie pas : d'une part, il existe des procédures de contrôle interne à l'UNAF (l'article R.211-14 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'une partie de la seconde enveloppe attribuée à l'UNAF sert à "rémunérer sa fonction de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre par les unions départementales de leurs propres conventions d'objectifs"), d'autre part, les services des ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale ont pour mission de contrôler et d'évaluer l'utilisation des fonds publics.

La Cour considérait que l'attribution de fonds publics devrait être subordonnée à une meilleure représentativité de l'association.

> Le privilège de financement public dont l'UNAF bénéficie implique qu'elle soit représentative des familles françaises. La Cour constate que la représentativité ne s'est pas améliorée en 2005.
>
> En premier lieu, avec un nombre de familles adhérentes de 772 175 en 2005 (contre 797 111 en 2002), l'UNAF regroupe 12% du nombre de familles allocataires de prestations familiales (6 281 980 au 31 décembre 2005 en France métropolitaine, selon les chiffres fournis par la CNAF)
>
> En outre, la définition restrictive de l'association familiale actuellement retenue empêche certaines associations d'adhérer à l'UNAF.,
>
> Enfin, des incohérences dans l'application des critères d'adhésion aux UDAF, relevées par la Cour en 2003 subsistent. Certains mouvements, et tout particulièrement « Familles rurales », ont une conception large de l'association familiale. En milieu rural, notamment, certaines associations incluent des structures prestataires de services rémunérés et, de ce fait, le nombre de leurs membres se trouve augmenté par la prise en compte de tous les bénéficiaires de ces services. Cette pratique crée un déséquilibre dans la représentation géographique, les zones rurales étant surreprésentées par rapport aux zones urbaines. Cette situation s'est aggravée depuis 2002 : « Familles rurales" qui regroupait alors 46% du total des familles adhérentes aux mouvements à but et à recrutement généraux en regroupe en 2005 plus de 50%.

La recommandation de la Cour de subordonner l'attribution de fonds publics à une meilleure représentativité de l'association n'a donc pas été suivie d'effet.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

L'insertion relative à l'appréciation portée par la Cour des comptes à propos des suites réservées par les pouvoirs publics au rapport public concernant l'année 2004, dans sa partie consacrée à l'Union nationale des associations familiales, appelle deux types de remarques. Les premières visent à apporter quelques précisions s'agissant des textes mentionnés. Les secondes visent à répondre à quelques observations critiques émises par la Cour des comptes sur la portée de la réforme du fonds spécial.

I - Les précisions concernant certaines références aux textes

Dans le projet d'insertion, la Cour des comptes déplore une carence des pouvoirs publics en matière législative et réglementaire à l'égard du fonds spécial, en faisant allusion à une observation incluse dans le rapport public de l'année 2004. C'est ainsi qu'il y est noté que "le financement sur fonds publics prévu par une loi et un décret de 1951, constituant le "fonds spécial ». Or cette loi de 1951 a été modifiée par la loi n°75-629 du 11 juillet 1975 et 4 décrets ont été pris en application de l'article 9 de ce texte, dont le dernier date du 27 avril 1988. En outre une précision s'impose à propos de la référence aux textes organisant la réforme du fonds spécial. Celle-ci a été engagée par l'article 53 de la loi n°2004-1370 du 20/12/2004 du financement de la sécurité sociale pour 2005. La loi du 27 juin 2005, seule citée par la Cour, a modifié, par son article 41, la 1ère phrase du 5ème alinéa de l'article 53 et le dernier alinéa du I de ce même article.

La Cour note que des dispositions transitoires sont prévues par l'article 3 du décret du 29 décembre 2005 en ce qui concerne les modalités de calcul de la seconde part du fonds spécial au profit de l'UNAF et des UDAF. La rédaction du paragraphe concernant la première part pourrait laisser penser que celle-ci ne fait pas l'objet de dispositions transitoires. Or, tel n'est pas le cas, leur durée d'application est même le double (4 ans) de celle concernant la seconde part (2 ans).

II- Les critiques émises par la Cour concernant la réforme méritent d'être nuancées

***A titre liminaire**, la Cour donne acte aux pouvoirs publics d'avoir clarifié les procédures de constitution et de répartition du fonds spécial en prenant les textes législatifs et réglementaires requis. Le premier texte législatif, qui l'a engagée, date de l'année même du rapport public. Le décret d'application du deuxième texte législatif, qui a modifié et complété la réforme a été publié dans les 6 mois suivant le vote de la loi du 27 juin 2005.*

*Le projet d'insertion relève **d'abord** plusieurs insuffisances dans la réforme adoptée :*

- *La Cour déplore que, dans le cadre de la constitution du fonds spécial, il soit prévu par la loi que 80 % de celui-ci demeure affecté au fonctionnement des unions d'associations familiales et plus précisément des "structures" (page 4). Le ministère de la santé et des solidarités souhaite souligner qu'étant attaché à l'efficience des crédits d'intervention en faveur de la politique de la famille, veille naturellement à ce que, de façon optimale, les 80 % seront utilisés pour la réalisation des missions citées à l'article L.211-3 du code de l'action sociale et des familles.*

Elle observe qu'est "beaucoup plus modeste" la part du fonds spécial consacrée à la réalisation d'objectifs fixés par convention. Or, conscient des pratiques qui prévalaient depuis plus de cinquante ans, aux termes desquelles, les unions d'associations familiales, avaient toute liberté pour s'organiser, le législateur a souverainement apprécié qua la mise en place des actions prévues dans le cadre de conventions d'objectifs devait nécessairement être progressive et représenter 20 % du fonds spécial. Il a d'ailleurs évolué dès la seconde année d'application de la réforme, puisqu'en 2006 il est déjà de 20,39 %.

- *S'agissant de l'enveloppe réservée aux actions conventionnelles, la Cour semble s'étonner que son montant ait été arrêté sans que les objectifs aient été préalablement définis.*

Il est précisé que c'est le montant global de la seconde part, à répartir entre l'UNAF et les UDAF, qui a été fixé pour 2005 par le législateur, ainsi que la référence de son taux d'évolution pour l'avenir. S'agissant de la fixation postérieure d'objectifs, celle-ci ne pouvait intervenir concomitamment en raison de la nécessaire concertation qui devait être conduite avec les unions d'associations contractantes.

Cette démarche n'est au demeurant pas surprenante si l'on s'en tient, à titre de comparaison, à l'actuelle procédure d'élaboration du projet de loi de finances qui fait intervenir les réunions de budgétisation avant celles relatives à la performance.

***En second lieu,** la Cour émet de sérieuses réserves sur le caractère opérationnel du dispositif de contrôle institué par la réforme, qu'elle juge inutilement complexe alors qu'elle constate elle-même, au moment où elle procédait à la rédaction du projet d'insertion, que ce dispositif n'était pas encore opérationnel*

En effet, la commission d'évaluation et de contrôle s'est réunie pour la première fois le 18 décembre 2006, notamment pour donner au Ministre l'avis prévu par l'article R.211-14 du code de l'action sociale et des familles, à propos du montant du fonds spécial à attribuer à l'UNAF pour la réalisation des actions prévues dans la convention d'objectifs.

Les dispositions réglementaires indiquent précisément de quelle manière le ministère conduira le contrôle :

- réception par les services déconcentrés de documents comptables et financiers, et des rapports d'activité émanant de chaque UDAF,

- réception au niveau de l'administration des mêmes types de documents concernant l'UNAF et du rapport d'activité élaboré par celle-ci à partir des contributions des UDAF.

Cette production d'ensemble donnera lieu à présentation devant la commission d'évaluation et de contrôle. L'existence de cette commission rend possible et efficace l'exercice de contrôle et d'évaluation de l'utilisation du fonds spécial par l'Etat. Elle permet de réunir les ministères chargés de la famille et de la sécurité sociale, le ministère du budget, et le ministère de l'agriculture en tant que tutelle sur les fonds versés par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, à titre de contribution au financement du fonds spécial. La composition de la commission d'évaluation et de contrôle en réunissant notamment des représentants des ministères précités permet donc à l'Etat dans toutes ses composantes concernées d'assumer sa mission à propos du fonds spécial.

Un représentant de la caisse nationale des allocations familiales et un représentant de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole complètent la composition de la commission, présidée par un inspecteur général des affaires sociales.

***Enfin**, le projet d'insertion reprend un thème déjà évoqué dans le cadre du rapport public de 2004 : l'insuffisante représentativité de l'UNAF difficilement conciliable avec « le privilège de financement public » dont elle bénéficie. Cette question que pose à juste titre la Cour, donnera lieu à une réflexion qui sera engagée dès le premier trimestre 2007, une fois achevée la mise en œuvre de la réforme très importante du fonds spécial qui sera aboutie fin décembre 2006, sur les plans législatif, réglementaire et conventionnel.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Ce rapport rappelle que la réforme entreprise en 2005 a permis d'encadrer l'évolution du fonds spécial, qui contribue au financement de l'union nationale des associations familiales (UNAF) et de clarifier ses procédures de constitution et de répartition entre ses bénéficiaires. Toutefois, il fait le constat que le fonds continue de garantir à l'UNAF des ressources pérennes et indexées dont l'essentiel assure le fonctionnement de ses structures.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souligne les progrès accomplis, mais partage le constat dressé par la Cour, et notamment sur la part considérable du fonds affectée au fonctionnement du réseau UNAF (80% de ce fonds). Cette part est indépendante de la réalisation des objectifs assignés par la convention d'objectifs et de gestion en préparation entre l'Etat et l'UNAF, pour la période 2007-2009. Il semble nécessaire, à terme, d'étendre le champ de cette convention d'objectifs à l'ensemble des ressources du fonds spécial. Il serait par ailleurs pertinent de permettre aux organismes financeurs, à savoir la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), d'être signataires de cette convention.

Concernant la commission d'évaluation et de contrôle, son rôle, que la Cour juge inadapté en matière de contrôle, pourrait être davantage justifié si son pouvoir consultatif était étendu à l'ensemble des ressources du fonds spécial. La première réunion de cette commission, en date du 18 décembre 2006, a permis de constater qu'un certain nombre d'aménagements devaient être apportés au projet de convention. Le Minéfi insiste, à cet égard sur la nécessité d'introduire des indicateurs de performance, ainsi que des valeurs cibles, permettant d'assurer le suivi des objectifs fixés dans le projet de convention.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES (UNAF)

1) La réforme du fonds spécial

La Cour reconnaît que les articles 53 de la loi de financement de la sécurité sociale du 20 décembre 2004 et 41 de la loi relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux du 27 juin 2005 ainsi que le décret du 29 décembre 2005 ont clarifié les procédures de constitution et de répartition du fonds spécial.

La loi a fractionné en deux parts le montant du fonds spécial : la première part est destinée à financer les missions générales mentionnées à l'article L. 211-3 du code de l'action sociale et des familles ; la deuxième part est destinée à financer des actions définies par voie conventionnelle entre l'Etat et l'union nationale des associations familiales d'une part et, entre l'union nationale et chaque union départementale des associations familiales d'autre part.

L'une est indexée sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, la seconde sur l'évolution des prestations familiales.

Le décret d'application fixe les modalités de répartition entre chaque bénéficiaire du fonds.

Ainsi, la première part est répartie à raison de 30 % pour l'union nationale et 70 % pour les unions départementales des associations familiales. Sur sa première part, l'union nationale affecte 25 % au soutien des fédérations, confédérations et associations familiales nationales selon des modalités contenues dans le décret.

Sur leur première part, chaque union départementale affecte 10 % au soutien des fédérations et associations familiales selon des modalités également définies par le décret.

Le montant dévolu à l'union nationale, au titre de la seconde part, est fixé par arrêté du ministre chargé de la famille. Ce montant lui est attribué pour financer ses propres actions conventionnelles et pour rémunérer sa fonction de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre des conventions d'objectifs des unions départementales.

La répartition du complément de la seconde part est effectuée par l'union nationale entre les unions départementales qui ont conclu avec elle des conventions d'objectifs.

La convention d'objectifs Etat/UNAF devrait être signée pour le 31 décembre 2006. En effet, le comité de pilotage, constitué de représentants de l'Etat, a entériné le 30 novembre 2006 les actions proposées par l'UNAF dans le cadre de sa convention pluriannuelle et le budget correspondant à ces actions

La convention type UNAF/UDAF a fait l'objet d'un arrêté signé par le ministre chargé de la famille, et publié au Journal Officiel du 12 décembre 2006.

La Cour estime que les textes législatifs et réglementaires, s'ils répondent à certaines observations formulées dans son précédent rapport, restent insuffisants sur deux points : d'une part, ils n'associeraient pas à la définition des objectifs les régimes mis à contribution ; d'autre part, 80 % seraient toujours affectés au fonctionnement des unions et il ne serait donc pas mis fin au « privilège de financement » qui garantit à l'UNAF des ressources pérennes.

- *Sur le premier point, le décret du 29 décembre 2005 prévoit que le montant affecté à l'union nationale est fixé par arrêté du ministre chargé de la famille après avis de la commission d'évaluation et de contrôle instituée par ce même décret, et que la répartition par l'UNAF entre les UDAF ayant signé des conventions est portée à la connaissance de la dite commission d'évaluation et de contrôle. Or, cette commission est composée de représentants des ministres chargés de la famille, de la sécurité sociale, du budget, de l'agriculture mais également de représentants de la caisse nationale des allocations familiales et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Ainsi, et à ce stade, l'avis des deux organismes financeurs, CNAF et CCMSA, est sollicité pour la détermination du montant réservé à l'union nationale. Ils sont par ailleurs informés du montant réservé à chaque union départementale.*

  D'autre part, dans sa précédente réponse à la Cour, l'UNAF rappelait que la CNAF n'est pas l'organisme de tutelle de l'UNAF qui, selon les textes, reste le ministre chargé de la famille et que ses réflexions, ses études et ses actions sont très majoritairement en dehors du champ de compétences de la CNAF.

- *Sur le second point, l'UNAF ne se reconnaît toujours pas dans la qualification de « privilège de financement » et considère au contraire que son mode de financement constitue un mode de régulation de la vie sociale. Depuis sa création, l'UNAF est en effet investie par ce financement d'une mission de partenariat familial et social. Elle débat toujours avec les pouvoirs publics et contribue à une forme de paix sociale bien au-delà des divergences politiques ou des changements de Gouvernement. L'UNAF est l'une des rares instances, au sein de la société civile, à être sollicitée en de multiples occasions par les différents gouvernements afin de donner des avis éclairés sur les problématiques de notre temps, liées à la famille. Ce mode de fonctionnement et de financement assuré à l'UNAF est voulu par le Législateur qui, à deux reprises, a réaffirmé sa volonté de pérenniser le fonds spécial (en décembre 2004 et en juin 2005).*

L'UNAF ne bénéficie donc d'aucun privilège et il est à noter qu'elle n'est pas la seule organisation à bénéficier d'un financement prévu par la loi, les chambres consulaires jouissant également de financements pérennes. Par ailleurs, l'UNAF conteste le fait que l'essentiel du fonds spécial financerait « le fonctionnement » de ses structures. La première part du fonds est en effet principalement destinée à conduire et développer ses missions de base, conformément au code de l'action sociale et des familles.

Ainsi l'UNAF a largement développé ses missions d'animation du réseau, d'aide et de représentation de l'ensemble des familles vivant sur le territoire français sur des sujets portant sur les thèmes concernant la vie quotidienne des familles (santé, logement, droit, consommation, emploi, environnement, etc…) :

- *animation du réseau des représentants familiaux et des unions d'associations familiales,*
- *information directe des familles,*
- *défense des droits de ces familles par un partenariat constant avec les instances nationales et par la construction d'une représentation de qualité dans un grand nombre d'instances nationales,*
- *structuration de l'observation et des études.*

Ces missions essentielles de base de défense des familles et d'interlocuteur des Pouvoirs Publics, doivent continuer à s'effectuer en toute indépendance, ce qui justifie qu'elles ne peuvent être intégrées dans une convention où le principe est que les actions sont soumises à l'agrément préalable de l'Etat.

En revanche, la signature d'une convention sur une part de ses activités, fixe des objectifs négociés et arrêtés d'un commun accord avec l'Etat sur des actions que l'UNAF et les UDAF développeront de manière prioritaire sur la durée de la convention, actions toujours en corrélation avec les missions générales confiées par le Législateur.

La loi a confié à l'UNAF le soin de négocier avec chacune des UDAF leurs propres actions conventionnelles. La signature des 100 conventions doit aboutir au tout début de l'année 2007.

2) Le contrôle de l'Etat sur les fonds confiés à l'UNAF

La Cour rappelle que le décret du 29 décembre 2005 prévoit la constitution, et sa composition, d'une commission d'évaluation et de contrôle, chargée d'examiner les évaluations et les contrôles sur l'utilisation du fonds spécial par l'union nationale et les unions départementales.

La Cour juge que ce « montage » est complexe et ne se justifie pas puisque d'une part, il existe des procédures de contrôle interne à l'UNAF et d'autre part, les services des ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale ont pour mission de contrôler et d'évaluer l'utilisation des fonds publics.

S'il n'appartient pas à l'UNAF de répondre sur la partie relative aux contrôles des fonds publics par l'Etat, il est essentiel de préciser que la loi ayant spécifiquement donné compétence à l'UNAF pour évaluer et contrôler l'utilisation du fonds spécial par les unions départementales, elle s'est, en interne, organisée en conséquence.

Ainsi, le conseil d'administration de l'UNAF, en septembre 2005, a décidé la création de deux nouvelles instances composées de représentants de l'UNAF et de représentants des UDAF : l'instance d'évaluation pour la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des actions conventionnelles des unions départementales, et l'instance de contrôle pour le contrôle de l'utilisation du fonds spécial (parts 1 et 2) par l'ensemble des bénéficiaires. Ces deux instances, qui ont commencé à fonctionner dès cette année 2006, auront, notamment, à élaborer le rapport de synthèse annuel, stipulé à l'article R. 211-15 du code de l'action sociale et des familles, sur les résultats des évaluations et des contrôles effectués au cours de l'année, rapport qui doit être adressé au ministre chargé de la famille et présenté à la commission d'évaluation et de contrôle susvisée.

3) La représentativité de l'UNAF

La Cour juge que la représentativité de l'UNAF ne s'est pas améliorée en 2005. Elle fonde son constat sur trois éléments :

- *Le nombre de familles adhérentes aux associations familiales que regroupe l'UNAF représente 12 % du nombre de familles allocataires de prestations familiales.*

Cet indicateur, que nous avions effectivement repéré, est intéressant mais ne peut être retenu pour mesurer la représentativité de l'UNAF, son champ de compétence n'étant pas limité au seul domaine des prestations familiales.

La représentativité de l'UNAF ne doit pas, non plus, se mesurer au seul nombre, par ailleurs non négligeable, de familles adhérentes aux associations familiales. D'autres facteurs objectifs doivent être pris en compte :

1) le nombre d'associations familiales adhérentes aux unions départementales qui s'élève, au 31 décembre 2005, à 7.557, affiliées, pour un certain nombre d'entre elles, à des fédérations départementales elles-mêmes adhérentes aux UDAF et aux mouvements familiaux nationaux regroupés au sein de l'UNAF, au nombre de 26 pour ces derniers. Ce sont soit des associations librement déclarées dans le cadre de la loi du 1er juillet 1901, soit des sections d'associations nationales conformes à l'article L. 211-4 du code de l'action sociale et des familles ;

2) la diversité des composantes de l'UNAF, qui regroupe des mouvements à recrutement général et des mouvements à recrutement spécifique (de types éducatifs et professionnels, sociaux, monoparentales). Cette même diversité se retrouve dans les unions départementales. Elle permet entre autres de donner des avis pertinents aux Pouvoirs Publics dans tous les domaines liés à la famille.

3) Le nombre de représentations assumées par l'union nationale et par l'ensemble des unions départementales et régionales. La loi confère aux unions d'associations familiales la mission de représenter officiellement auprès des Pouvoirs Publics l'ensemble des familles et de désigner des représentants aux divers conseils, assemblées ou autres organismes institués par l'Etat, la région, le département, la commune.

Ainsi, sur l'ensemble du territoire et des départements d'outre-mer, tous domaines familiaux confondus (santé, logement, consommation, etc…) touchant à la famille, ce sont plus de 6.000 postes de représentation (hors CCAS) qui sont assurés par plus de 5.000 représentants familiaux, issus des associations familiales adhérentes.

- *La définition restrictive de l'association familiale retenue empêcherait certaines associations d'adhérer à l'UNAF.*

La définition d'une association familiale est issue de l'article L. 211-1 du code de l'action sociale et des familles. Cet article énonce le but que doivent poursuivre ces associations, ainsi que leur composition familiale. Ce but essentiel de défense des intérêts matériels et moraux soit de l'ensemble des familles, soit de certaines catégories d'entre elles et le regroupement d'adhérents « familles » sont des critères partagés par l'ensemble des associations, qu'elles se situent au niveau local, départemental ou national.

Ce socle commun partagé par l'ensemble de nos composantes ne nous apparaît pas restrictif. Il a d'ailleurs été réaffirmé par les membres du conseil d'administration de l'UNAF au cours du dernier séminaire qui s'est tenu en septembre 2006. Par ailleurs, le conseil d'administration de l'UNAF poursuit ses réflexions relatives au dossier qu'il a ouvert en 2002 sur « l'évolution del'institution », dans le cadre de son projet institutionnel. Ce projet d'orientations et de perspectives d'avenir qui doit mobiliser l'ensemble des unions d'associations familiales, doit traiter, entre autres, des sujets d'évolution des textes législatifs qui nous régissent et d'ouverture de l'institution en terme d'agréments et de partenariats.

Il est à noter, d'autre part, que l'UNAF a, durant la période 2003 à 2005, agréé six nouveaux mouvements nationaux, soit en qualité de membres actifs, soit en qualité de membres associés.

- *Des incohérences dans l'application des critères d'adhésions aux UDAF, relevées en 2003, subsisteraient et, selon la Cour, les zones rurales seraient surreprésentées par rapport aux zones urbaines.*

Il convient de noter que l'association familiale est un espace privilégié et solidaire pour les familles qui adhèrent afin d'une part, de participer à la vie associative et d'autre part, d'exprimer au sein de l'association leurs attentes par rapport aux services qu'elles sollicitent. C'est ce qui la différencie d'une entité qui vend des services.

Concernant la surreprésentation du milieu rural, il convient de noter que le secteur associatif en général, en dehors du seul champ familial, est confronté aux mêmes difficultés de développement dans les zones très urbanisées.

Certes, les associations Familles Rurales regroupent 50 % du total des familles adhérentes aux mouvements à recrutement général. Mais, au regard des effectifs arrêtés au 31 décembre 2005 adressés à la Cour, cela tient au fait que le nombre d'adhérents à cette catégorie de mouvements enregistre une diminution, ce qui a pour effet d'augmenter ce pourcentage par rapport à 2002.

D'autre part, la Cour omet dans sa statistique la présence des mouvements à recrutement spécifique. Cette catégorie de mouvements, au nombre de 19, totalise 39 % de familles adhérentes, ainsi que la catégorie des associations familiales non affiliées à un mouvement national qui rassemble 21 % d'adhésions familiales.

Le nombre d'adhérents à Familles Rurales ne représente en réalité que 21 % du nombre total de l'ensemble des familles adhérentes aux associations familiales que regroupe l'UNAF. Il convient de noter que ce taux est inférieur au pourcentage de la population française vivant dans des communes de moins de 2000 habitants, qui est de 25 % selon les derniers chiffres de la Direction Générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur.

Par ailleurs, l'importance de Familles Rurales dans le tissu associatif familial est un élément positif. Ces associations locales rendent au quotidien de véritables services aux familles dans des secteurs ou les collectivités locales interviennent moins. Nous citerons, pour exemples, les centres de loisirs, les structures de petite enfance (halte garderie, crèche,…), les relais familles, etc… dont la gestion, en zones urbaines, a souvent été reprise par les collectivités locales.

Dans la perspective de développer son secteur associatif dans les zones très urbanisées, l'UNAF, en collaboration avec un certain nombre d'UDAF concernées, a, en 2005, entamé des réflexions sur le sujet, réflexions qui doivent se poursuivre avec les mouvements familiaux dans le cadre du projet institutionnel.

La gestion de Météo-France

(Rapport remis le 25 janvier 2005 à la commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2 de la loi organique des lois de finances)

La Cour a procédé en 2004 à un examen approfondi des comptes et de la gestion de l'établissement public administratif Météo-France et son rapport a été transmis à la commission des finances du Sénat au titre de la LOLF le 25 janvier 2005.

La commission des finances du Sénat a entendu le président-directeur général de Météo-France une première fois le 22 mars 2005. Puis une seconde audition devant la commission, le 28 juin 2006, a été l'occasion pour les sénateurs de prendre connaissance des démarches entreprises par le nouveau président-directeur général pour mettre en œuvre les recommandations de la Cour.

Compte tenu de l'importance des évolutions qui étaient demandées à l'établissement et des informations produites lors de la seconde audition, la Cour a souhaité procéder à une enquête permettant d'évaluer la réalité des progrès effectués et des démarches engagées, mais aussi de souligner quelques sujets dont l'établissement ne s'est pas encore saisi de façon satisfaisante, dans les différents domaines de la gestion comme dans ceux de l'accomplissement des missions et de l'organisation, notamment territoriale.

La gestion administrative et financière et le pilotage : des progrès notables

La Cour avait relevé des irrégularités comptables substantielles et constaté que les comptes de l'établissement ne donnaient pas une image fidèle de sa situation financière.

Pour certaines, ces irrégularités étaient liées aux retards pris dans la remise en dotation des biens affectés à l'établissement, mais aussi dans l'inscription de biens remis en dotation dans les comptes. D'autres témoignaient d'un défaut de respect des règles comptables.

La Cour a pu constater que de notables progrès ont été réalisés par l'établissement qui vise la certification de ses comptes à l'horizon 2008. Ainsi, par exemple, les installations du site de Toulouse, évaluées à 49,8 M€, ont enfin été intégrées à l'actif de Météo-France.

Malgré les demandes réitérées de ses tutelles et les engagements pris dans les contrats d'objectifs couvrant la période 1994 à 2004, la Cour avait constaté que la comptabilité analytique de l'établissement était encore à l'état de projet en 2004.

Cette situation, nuisible à la qualité de sa gestion, n'était pas conforme aux exigences du droit de la concurrence et à ses engagements conventionnels.

La comptabilité analytique est disponible depuis l'automne 2005. Elle devrait permettre de vérifier si l'établissement pratique ou non des « subventions croisées » c'est-à-dire compense, ou non, un éventuel déficit de sa branche commerciale grâce aux subventions reçues de l'Etat. Sous réserve d'un examen plus approfondi des données alimentant la comptabilité analytique, Météo-France devrait être désormais en mesure de satisfaire à ses obligations conventionnelles en conformité avec les obligations de transparence posées par le droit de la concurrence.

En revanche, Météo-France ne prévoit pas, dans l'immédiat, de décliner les indicateurs de coûts et d'efficience au niveau de chacun des services producteurs (directions interrégionales, centres départementaux de la météorologie). La Cour regrette qu'au moment même où l'établissement doit réfléchir à une

organisation territoriale plus performante, il ne se dote pas d'outils lui donnant une vision comparative de l'efficience de ses services déconcentrés.

La Cour avait relevé des défauts de pilotage et d'articulation entre services exerçant la même fonction et entre activités commerciales et activités de production et de recherche.

La Cour notait ainsi que la conception et les développements étaient réalisés de façon autonome et bien souvent sans information préalable des services du siège par les directions interrégionales. Cette situation entraînait une méconnaissance tant des projets en cours que des besoins et, de ce fait, une mauvaise allocation des ressources et une sous-utilisation des produits. La Cour constatait également que, du fait d'une mauvaise articulation des travaux de la direction de la production et du centre de recherche avec ceux de la direction commerciale, les enjeux commerciaux n'étaient pas pris en compte de façon satisfaisante et les développements pas toujours ciblés sur les besoins des clients.

L'établissement a entrepris de résoudre ces difficultés par la mise en place de procédures précises, identifiant un responsable pour chaque tâche, dans le cadre d'une certification ISO 9001 version 2000. L'établissement a été certifié à la fin de 2005.

La coordination des actions de conception et de développement fait ainsi l'objet d'une procédure détaillée identifiant les responsables de la planification, du suivi des coûts et des délais, du respect des priorités et des besoins de l'établissement et de la diffusion de l'information. De la même manière, plusieurs procédures ont pour but une professionnalisation des fonctions commerciales (réalisation du plan d'action commerciale, élaboration de processus et d'outils pour l'écoute et le suivi du client…). L'une d'elles est spécifiquement consacrée à l'articulation avec la production et la recherche et le développement.

Ces différentes procédures ont également pour objet la sensibilisation du management interne de l'établissement aux enjeux commerciaux et un meilleur pilotage des actions de conception et de développement. Leur mise en place constitue un progrès. Ces évolutions sont cependant trop récentes pour que la Cour puisse se prononcer au-delà de ce constat.

La gestion du personnel : des améliorations ponctuelles mais très insuffisantes

La Cour avait regretté que Météo-France ne dispose d'aucun instrument de gestion prévisionnelle des emplois susceptible de dessiner, à moyen terme, les évolutions des qualifications adaptées à l'évolution des missions de l'établissement.

> Sur cet aspect également, l'établissement a fourni un effort notable et un premier comité de pilotage du projet de mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences s'est réuni le 12 juillet 2006. Il a arrêté un programme de travail assorti d'un calendrier détaillé de réalisation qui devrait permettre à l'établissement de disposer à moyen terme d'une cartographie actuelle et prospective de ses métiers, de ses emplois, d'un référentiel des compétences et d'outils opérationnels.
>
> La Cour note avec satisfaction que l'établissement s'est engagé dans le développement de ses capacités d'anticipation en matière de ressources humaines, mais insiste sur la nécessité de veiller à l'articulation de ces travaux avec les évolutions stratégiques à venir en termes d'organisation territoriale et de missions.

La Cour avait également relevé que l'attribution de certaines rémunérations accessoires avait été faite sans texte ou dans des conditions non prévues par les textes.

> Plusieurs projets de décrets réformant les modalités de versement de ces rémunérations accessoires ont été élaborés par l'établissement. Ils devraient permettre une remise en ordre à compter de la fin 2006 ou du début de l'année 2007. L'un de ces projets a d'ores et déjà abouti avec la publication au Journal officiel du décret n°2006-1235 du 10 octobre 2006 relatif à l'indemnité de technicité et de sécurité allouée aux personnels techniques et assimilés de Météo-France et de son arrêté d'application.

La Cour avait souligné que la gestion des ressources humaines à Météo-France[35] était peu dynamique et avait peu évolué depuis la création de l'établissement

Bien que les coûts de personnel représentent une part prééminente des frais d'exploitation de l'établissement, la gestion individuelle des agents - rémunération, avancement, mutations - comme la gestion des types d'emplois - horaires de bureau ou travail posté - se caractérisent par une grande permanence, voire une forme d'immobilisme.

Cette situation trouvait son explication pour partie dans l'attachement des membres des corps techniques à des modes de gestion traditionnels, tels que l'uniformité des primes ou l'ancienneté comme principal critère des mutations, mais aussi aux formes d'emploi, particulièrement coûteuses pour l'établissement, que sont les services « permanent » ou « semi-permanent » qui désignent le travail posté.

L'attrait de ce régime de travail est en effet particulièrement élevé à Météo-France. Il concerne une part importante des personnels techniques : 1400 agents environ en 2003. Ces agents sont relativement libres de l'organisation de leur emploi du temps par rapport aux emplois en horaires de bureau et bénéficient de bonifications horaires destinées à compenser la pénibilité liée aux horaires décalés. Ces bonifications ouvrent droit, au choix de l'agent, à des indemnités ou à un repos compensateur.

Les changements dans la gestion du personnel envisagés aujourd'hui ne vont pas dans le sens d'une réduction des avantages accordés aux agents occupant des emplois postés, ce qui ne favorise ni l'évolution de l'organisation territoriale de l'établissement ni celle de l'accomplissement de ses missions.

Un progrès, timide et encore à confirmer dans les faits, a pu être enregistré en ce qui concerne les possibilités de modulation individuelle de la prime de technicité et de sécurité. L'arrêté d'application du décret du 10 octobre 2006, paru le même jour,

35) Le personnel de l'établissement se répartit en deux catégories, correspondant à des modes de gestion et de rémunération spécifiques : la majorité (80 %) appartient aux corps techniques gérés et rémunérés directement par Météo-France ; les personnels administratifs et ouvriers de l'Etat appartenant à des corps de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sont gérés par le ministère chargé des transports.

prévoit que la modulation de l'ITS aura une amplitude de plus ou moins 15% du montant moyen de référence. L'établissement compte mettre en place cette disposition à partir de 2007.

La Cour prend acte de cette évolution dont elle vérifiera la réalité et les conditions de mise en œuvre lors du prochain contrôle approfondi de l'établissement. Elle regrette cependant que cette modulation n'ait pas été mise en place avant la forte revalorisation des indemnités des personnels techniques intervenue en 2005 et 2006.

Les conditions de mise en place de l'ARTT ont été l'objet de sévères critiques de la Cour. Les règles adoptées, notamment pour les agents en service permanent ou semi-permanent, sont sensiblement plus avantageuses que celles prévalant ordinairement dans la fonction publique de l'Etat, même pour des agents en service posté.

Le dispositif adopté par Météo-France s'inspire en effet de la situation des corps techniques équivalents de la direction générale de l'aviation civile, dont les modes de gestion du personnel ont été vivement critiqués par la Cour dans une insertion au rapport public annuel de 2005 et dans un rapport public particulier publié en novembre 2002.

Ce dispositif permet de réduire à 1 413 heures par an l'obligation de travail effectif des personnels en service posté, notamment par le biais du décompte du temps de pause méridienne dans le temps de travail. Si les agents en service posté effectuent bien au moins 32 heures au cours des semaines durant lesquelles ils travaillent, le temps de travail minimal qu'ils doivent effectuer représente en moyenne sur l'année un peu moins de 31 heures par semaine, soit 12% de moins que le régime de droit commun. Si le temps de travail effectif de ces agents excède ces 1 413 heures – l'établissement l'estime aujourd'hui aux environs de 1 440 heures – la différence est compensée par une indemnité majorée.

En outre, l'établissement accorde des avantages irréguliers à ses agents comme par exemple le fait de considérer les dimanches de Pâques et de Pentecôte comme des jours fériés et non comme les simples dimanches qu'ils sont en réalité.

Malgré les critiques de la Cour, l'établissement n'entend pas, dans l'immédiat, modifier les règles mises en place lors du passage aux 35 heures qui restent donc à la fois irrégulières sur certains aspects et singulièrement avantageuses, donc coûteuses, sur d'autres. Il reconnaît cependant que cet accord n'est pas satisfaisant et qu'il a vocation à évoluer.

L'accomplissement des missions : plusieurs interrogations restent en suspens

La Cour avait constaté que la météorologie moderne était consommatrice de moyens technologiques de pointe et de capacités de recherche de haut niveau. Elle notait qu'il existait déjà des domaines dans lesquels l'intégration européenne était forte et s'interrogeait sur la possibilité d'aller plus loin dans la mise en commun des moyens.

Météo-France pense avoir poussé aussi loin que possible la coopération internationale. La Cour estime qu'en cette matière, les décisions stratégiques doivent être prises non par l'établissement, simple opérateur, mais par ses ministères de tutelle. Elle recommande, en tout état de cause, que la voie d'une plus grande coopération européenne et sa compatibilité avec les enjeux de la défense nationale soient effectivement étudiées.

La Cour avait noté que le maintien d'un niveau d'investissement élevé était indispensable

La persistance de tensions budgétaires ne peut être exclue à Météo-France en raison du développement probable de la concurrence dans le domaine commercial et de la rigidité des dépenses de personnel, qui s'est encore accrue avec les revalorisations indemnitaires en 2005 et 2006.

Dans cette situation, la Cour redoute que l'établissement fasse de l'investissement une variable d'ajustement. Le volet financier du contrat d'objectifs 2005-2008 prévoit ainsi une diminution des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour compenser la hausse des dépenses de personnel. Or, à structure territoriale inchangée, la marge de manœuvre sur les dépenses de fonctionnement est faible.

La structure de coûts de l'établissement est très rigide et peu sensible aux évolutions des recettes commerciales. Seul le

complément indemnitaire variable, qui est un intéressement des personnels aux résultats commerciaux, fluctue en fonction de ces derniers. Ses variations sont cependant d'une amplitude insuffisante pour qu'il joue un rôle d'ajustement.

La prévision météorologique est une activité technologique et sa qualité dépend de la capacité à investir et à innover. La Cour estime donc essentiel que le niveau d'investissement de Météo-France reste élevé et que l'établissement engage des réformes de structure lui permettant de dégager des économies sur d'autres postes de dépenses afin de garantir le financement d'outils de recherche et de production assurant des prévisions de très haute qualité.

La Cour avait relevé que le bilan annuel de la procédure de vigilance montrait un taux non négligeable de fausses alertes et d'alertes tardives mais peu de cas de défaut d'alerte[36].

Elle regrettait l'absence de comparaisons internationales l'empêchant de conclure sur la qualité du travail de prévision de l'établissement au regard des règles de l'art.

L'établissement a entrepris d'élaborer une méthode permettant de pratiquer des comparaisons avec ses principaux homologues européens, à savoir les services météorologiques anglais, allemand et espagnol. Les premiers résultats montrent la difficulté de l'exercice, les autres pays européens ne disposant pas des mêmes procédures de vigilance que la France.

La Cour note avec satisfaction les efforts de l'établissement pour mettre en place une méthode lui permettant de comparer ses résultats et ses coûts avec ceux de ses homologues. Elle constate cependant – sans que cela constitue une critique à l'égard de l'établissement – que les conditions d'une évaluation des performances de l'établissement par rapport aux possibilités offertes par la science ne sont toujours pas réunies.

36) Les fausses alertes recouvrent les cas où un l'événement météorologique ayant justifié le placement en vigilance orange d'un département ne se produit pas dans ce département. Les alertes tardives sont les mises en vigilance orange trop rapprochées (moins de trois heures) de la survenance de l'événement pour permettre aux services de la protection civile d'intervenir. Les défauts d'alerte recouvrent les cas où un événement météorologique de nature à justifier une mise en vigilance orange se produits dans un département qui n'avait pas été placé sous vigilance orange.

Les implantations de l'établissement sur le territoire n'ont pas suffisamment évolué

La Cour avait pris acte des déclarations de l'établissement qui affirmait, à la fin de l'année 2004, envisager un regroupement des services parisiens à Trappes, en réponse à l'observation portant sur l'inachèvement de la délocalisation de l'établissement.

L'éclatement des services centraux de l'établissement sur trois sites (Paris (Alma), Trappes et Toulouse), qui résulte de plusieurs phases de délocalisation partielle, est à l'origine de dysfonctionnements entre des services complémentaires mais géographiquement éloignés et de surcoûts.

La situation à la fin de l'année 2006 a cependant peu évolué.

L'établissement a fait réaliser des études portant sur la valorisation du site de l'Alma, l'estimation du coût d'une implantation à Trappes et les économies de fonctionnement générées par le regroupement des services. Le bilan de l'opération apparaît globalement nul en termes de coûts immobiliers mais permettrait de réaliser des économies de fonctionnement évaluées à 0,6 M€ par an.

L'établissement n'a cependant pas mené plus avant l'analyse. Il préfère actuellement conserver les deux sites et attendre que le ministère chargé des transports ait achevé sa restructuration immobilière pour examiner les possibilités de reprise de locaux.

Par ailleurs, il a décidé d'achever le transfert de la direction des systèmes d'observation (DSO) vers Toulouse. L'opération n'avait en effet été que partiellement menée, au début des années 2000, en raison de l'opposition d'une majorité des agents. L'établissement affirme ainsi que la délocalisation débutera dès 2007 et sera achevée en 2012 pour un coût prévisionnel de l'ordre de 15 M€ qui ne sera pas atténué par la vente ou la réutilisation des terrains libérés.

La Cour estimait que la nécessité d'une présence systématique à l'échelon départemental était loin d'être évidente.

La présence de l'établissement est assurée à l'échelon interrégional (directions interrégionales ou DIR), départemental (centres départementaux de la météorologie) et infra-départemental (stations d'observation). Le niveau interrégional est l'échelon principal, où sont réalisées les cartes de vigilance et où est assurée une permanence 24h/24h. Un peu plus de la

moitié des agents travaille dans un service territorial. L'existence d'une structure territoriale aussi dense explique pour une large part que les effectifs de l'établissement soient sensiblement supérieurs à ceux de ses homologues européens.

La Cour notait que l'établissement avait pourtant fait le choix de conforter l'échelon départemental, invoquant des motifs liés à la proximité de l'usager et aux impératifs de la sécurité civile.

Ces arguments n'emportent pas la conviction. D'une part, les CDM ne peuvent être considérés comme des guichets de proximité : le réseau de vente créé en 2002 ne repose pas sur eux et les produits « grand public » sont acquis pour l'essentiel par voie téléphonique, télématique ou par Internet. D'autre part, si le préfet a naturellement besoin d'un correspondant à Météo-France, notamment en cas de crise, il n'est pas certain que la présence systématique d'un agent dans le département garantisse une meilleure qualité d'intervention, la précision de la prévision étant indépendante de la localisation du prévisionniste.

La Cour recommandait donc une rationalisation de l'implantation territoriale qui prenne en compte les besoins effectifs de l'établissement et de ses usagers et allège les coûts de structure.

La position de l'établissement face à cette recommandation de la Cour a un peu évolué mais reste ambiguë. Le nouveau président-directeur général affirme ainsi que *« la présence de Météo-France dans chaque département peut poser effectivement question et devra être examinée à l'occasion de la préparation du prochain contrat d'objectifs qui démarrera en 2009 »*.

S'il ne fait pas de doute qu'une réforme structurelle de cette ampleur nécessite d'être mûrement réfléchie, l'horizon temporel dans lequel s'inscrivent la prise de décision et *a fortiori* la mise en application ne doit pas être trop lointain. A cet égard, la Cour prend acte de l'engagement pris par l'établissement de définir les bases d'une nouvelle organisation d'ici la fin 2007.

La Cour encourage vivement Météo-France à se saisir de ce sujet avec détermination et à ne pas se contenter des fermetures ou regroupements ponctuels qui ont été menés jusqu'à présent et ne sont à la hauteur ni des enjeux de modernisation ni des économies de structure nécessaires.

***

La Cour constate que Météo-France a d'ores et déjà entrepris de mettre en application ses recommandations par la remise en ordre de ses comptes et l'élaboration de projets de textes qui offriront une base réglementaire à ses pratiques indemnitaires.

Elle prend acte également des démarches que l'établissement a entamées pour se doter des outils de gestion et de pilotage désormais nécessaires à un établissement de cette taille dans un environnement en pleine évolution, notamment du fait de l'émergence de concurrents.

En revanche, la Cour relève que l'établissement hésite encore à s'engager sur la voie de réformes touchant en profondeur à son organisation, notamment territoriale. La juridiction ne sous-estime pas la difficulté de telles réformes mais elle rappelle que, dans les circonstances budgétaires actuelles et à venir, les choix faits par l'établissement en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail comme de revalorisation indemnitaire, qui accroissent le poids des dépenses de personnel et la rigidité de ses charges, rendent absolument indispensable la recherche d'une plus grande efficience, notamment par une optimisation du maillage territorial.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Partageant largement les premiers constats effectués par la Cour, l'appréciation sur les réponses qui ont été apportées par l'établissement public Météo-France ainsi que les propositions formulées, je souhaite apporter les précisions suivantes.

1 - Sur la gestion et financière de l'établissement

Par rapport au constat d'irrégularités comptables dont avait fait part votre juridiction, je considère tout comme vous que de nombreuses corrections ont été apportées par Météo-France. Dans le même temps, l'établissement public s'est doté d'une comptabilité analytique. Cet outil va permettre de piloter plus justement les orientations budgétaires de l'établissement notamment en terme de stratégie commerciale.

Le constat est proche en matière de procédures mises en place par l'établissement pour améliorer le partage des tâches des différents services afin de remédier aux dysfonctionnements soulignés par votre rapport en 2004. La définition de procédures précises améliorant la prise en compte des enjeux commerciaux s'est conclue pour Météo-France par une certification aux normes ISO 9001.

L'objectif de certification des comptes en 2008 pour l'exercice 2007 marque l'étape ultime de cette normalisation comptable et financière.

2 - Sur la gestion des personnels

Je partage également les conclusions de la Cour à propos de la gestion du personnel. Les mesures concernant l'anticipation des besoins en personnel ainsi que l'amélioration des bases juridiques encadrant les rémunérations sont présentées à juste titre dans le projet d'insertion au rapport public comme des évolutions encourageantes par rapport au constat dressé en 2004.

Au-delà de ces mesures, une accélération du processus de modulation des primes et une meilleure efficience des postes permanents et semi-permanents apparaissent nécessaires pour une meilleure gestion des ressources humaines et afin de maîtriser les charges de fonctionnement de l'établissement.

Cette maîtrise des charges de fonctionnement, et plus généralement de structure de l'établissement, apparaît indispensable dans le contexte du niveau élevé des investissements technologiques mentionnés par la Cour. Elle sera naturellement au cœur de la préparation du volet financier du prochain contrat d'objectifs et de moyens.

3 - Sur l'organisation de l'établissement

Dans le même sens, des réflexions sur l'organisation structurelle de l'établissement devront être engagées au cours de la préparation du prochain contrat d'objectifs et de moyens. A ce titre, vous noterez avec satisfaction 'l'"engagement pris par l'établissement de définir les bases d'une nouvelle organisation d'ici la fin 2007". Ces travaux engagés par l'établissement sur cette question seront suivis attentivement et un point d'étape sera réalisé mi-2007 afin d'aboutir aux engagements d'un nouveau schéma d'organisation pour la fin d'année 2007.

Enfin, la rationalisation des implantations immobilières de l'établissement, et en particulier le regroupement des agents de la DSO à Toulouse, sera envisagée en fonction des améliorations de l'organisation de Météo-France qu'elle permet mais également de sa cohérence avec la politique immobilière de l'Etat.

RÉPONSE DU MINISTRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

La Cour des comptes a bien voulu solliciter mon avis sur l'insertion au rapport public annuel 2006 relative à « La gestion de Météo France ».

J'en remercie la Cour et tiens d'abord à souligner la qualité de l'analyse et la richesse des propositions. Le rapport dresse un panorama pertinent des enjeux auxquels l'établissement est confronté qui sera un guide pour l'avenir. Toutefois, je souhaiterais apporter quelques commentaires, en forme d'observations ou d'orientations, qui viennent compléter le rapport.

***

Tout d'abord, il convient de rappeler la place importante de Météo-France au cœur des enjeux du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer : le changement climatique aujourd'hui avéré, l'exploitation des systèmes de transports (aviation civile, routes…) et la gestion des risques.

Les actions de progrès engagées par l'établissement dans le court laps de temps qui s'est écoulé depuis la fin du contrôle sont significatives et conduites avec détermination. La Cour en fait elle-même le constat à plusieurs reprises au fil du projet d'insertion. Elles seront poursuivies sur les domaines les plus stratégiques pour la vie et la production de l'établissement dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de moyens. La préparation en est d'ores et déjà engagée par l'établissement sous la forme d'une démarche stratégique et la négociation conclusive interviendra en 2008. Une

étape décisive de cette préparation interviendra courant 2007 quand il sera nécessaire que les tutelles de l'établissement arrêtent avec celui-ci les premières orientations structurantes.

Un audit de certificabilité des comptes est en cours et rendra son rapport mi-janvier 2007. La certification des comptes de 2008 interviendra au premier trimestre 2009 ; ce qui constitue la dernière étape de la normalisation engagée. L'établissement s'est doté d'une comptabilité analytique qui permet la constitution d'outils de pilotage plus adapté, tant pour le président directeur général et son comité de direction, que pour le conseil d'administration. Une présentation en a été faite sur la base de l'exercice 2005 lors du conseil d'administration du 24 novembre dernier. Enfin, la certification aux normes ISO 9001 des procédures, notamment les procédures liées aux enjeux commerciaux, est un progrès déterminant de gestion de l'établissement.

En ce qui concerne la gestion du personnel, la mise en place de dispositifs permettant une anticipation des besoins (compétences…) et la remise en conformité des bases juridiques encadrant les rémunérations sont des progrès significatifs. Cette étape devra être prolongée dans le cadre de la réflexion stratégique de l'établissement, et du prochain contrat d'objectifs, afin d'améliorer encore la gestion des ressources humaines et de maîtriser les charges de fonctionnement. Permettre à l'établissement de dégager une capacité de financement pour ses investissements, afin de lui permettre de relever les défis qui s'offrent à lui, notamment en lien avec le changement climatique, et d'améliorer la qualité et la variété de sa production constitue un élément déterminant.

La Cour attache une importance particulière à la mutualisation des moyens technologiques notamment au niveau européen. Lors des négociations du contrat d'objectifs, ce point avait été examiné avec soin par la tutelle, considérant qu'il s'agissait d'un levier pour consolider la position de l'établissement dans le futur.

La position de Météo-France vis à vis du Centre européen de prévision peut être qualifiée de pro-active. A titre d'exemple, le logiciel de prévision numérique ARPEGE-IFS a été développé conjointement entre le Centre européen de prévision et Météo-France. Ce logiciel est opéré dans une logique de partage des tâches reposant sur la responsabilité du Centre européen de prévision pour la moyenne échéance et celle de Météo-France pour la courte échéance.

Le code de ce modèle est dans une très large mesure commun. Une politique identique a permis de développer le modèle Aladin en collaboration avec 15 pays européens, et aujourd'hui le modèle Arome, qui permettra d'obtenir des prévisions plus précises notamment pour les précipitations. Je serai attentif à la poursuite de cet effort de mutualisation.

La Cour retient avec satisfaction que l'établissement s'est engagé à définir les bases d'une nouvelle organisation d'ici la fin 2007. Cette organisation, dont les principes seront actés à l'issue de la démarche stratégique entreprise par l'Etablissement, n'est pas sans incidence sociale, et les évolutions doivent être conduites dans la concertation. Je serai attentif à l'avancement des travaux engagés et tout particulièrement aux modalités d'arbitrage entre les différents scenarii qui seront proposés à l'issue de cette phase de réflexion à la fin de l'année 2007. En effet, l'organisation territoriale ne peut être dissociée de la capacité de l'établissement à remplir toutes ses missions (recueil de données, prévision, production commerciale) et de sa participation aux procédures de gestion de crise. La production commerciale étant en grande partie réalisée par les services territoriaux (bulletins kiosque, presse régionale, …), il convient d'étudier avec soin les impacts de chaque scénario sur la production. Le calendrier proposé semble en adéquation avec les enjeux pour l'Etablissement. Enfin, Météo-France a lancé le projet délicat de regroupement à Toulouse des services de la direction des systèmes d'observation (DSO) actuellement répartis entre Toulouse et Trappes et parachèvera ainsi la constitution du pôle toulousain. Je tiens à souligner à ce propos que, cette question des implantations immobilières de l'établissement doit également être envisagée en fonction des impacts sur la capacité de l'établissement à remplir ses missions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE MÉTÉO-FRANCE

La Cour des comptes a bien voulu solliciter mon avis sur l'insertion à son rapport public annuel sur « La gestion de Météo-France », ce dont je la remercie.

Comme cela a été indiqué à l'occasion de l'audition organisée par la Commission des finances du Sénat le 28 juin 2006, Météo-France a mis en place un plan de suivi de la mise en œuvre des recommandations initialement formulées par la Cour, qui sera actualisé en tenant compte des nouvelles observations formulées.

Ce plan d'actions a d'ores et déjà permis d'atteindre des résultats significatifs sur de nombreuses questions, comme le souligne d'ailleurs la Cour. Ce constat positif, qui rejoint celui établi auparavant par la Commission du Sénat, conforte la démarche engagée par l'établissement, même si je suis conscient des réserves apportées sur plusieurs points. Plusieurs actions engagées ne porteront cependant leurs effets qu'à moyen terme et ne pourront être évaluées de façon complète qu'ultérieurement.

Concernant plus particulièrement les trois principaux domaines identifiés dans le projet d'insertion (les finances, la gestion des ressources humaines, l'organisation et les missions) je souhaite apporter les précisions ou commentaires suivants.

1 - La modernisation de la gestion financière et comptable de l'établissement sera poursuivie avec l'objectif de parvenir à une certification des comptes 2008 de Météo-France

La Cour souligne à juste titre que des progrès importants ont été enregistrés en matière financière et comptable. Cette modernisation de la gestion de Météo-France, engagée depuis 2002 avec la déconcentration de la gestion financière et comptable de l'établissement et la mise en place de procédures administratives et financières certifiées selon la norme ISO 9001 en version 2000, sera poursuivie tout particulièrement en 2007 afin de préparer la certification des comptes 2008 de Météo-France.

Un important effort sera notamment réalisé sur l'actif du bilan et la comptabilité matière, au-delà des évolutions qui ont déjà été apportées en 2005 et qui ont d'ailleurs été notées par la Cour.

Concernant la comptabilité analytique sur laquelle revient la Cour, celle-ci a d'abord pour objectif d'établir les coûts des trois principaux domaines d'activités de l'établissement (les missions de service public, l'activité aéronautique, les activités à caractère commercial), afin d'assurer la cohérence entre ces coûts et les recettes correspondantes, et le respect des obligations de Météo-France (réglementation de l'OACI et du Ciel unique européen, droit de la concurrence). Cet objectif a bien été atteint et l'établissement s'engage aujourd'hui dans le développement de l'outil mis en place afin qu'il puisse contribuer au pilotage de l'établissement et à la préparation de ses choix stratégiques.

Pour finir sur les questions financières, je souhaite rappeler les bons résultats atteints en 2005 par Météo-France, avec une progression des recettes commerciales supérieure à l'objectif retenu dans le cadre du contrat d'objectifs (44,6 M€ pour un objectif initial de 43,8 M€), et un résultat financier bénéficiaire de 5,0 M€ s'accompagnant du maintien de la capacité d'autofinancement à plus de 18 M€. Ce dernier point est essentiel puisque l'établissement partage l'analyse de la Cour selon laquelle il est indispensable qu'il puisse maintenir un niveau d'investissement élevé, dans un domaine où la composante recherche et technique a un rôle prépondérant.

2 - Des avancées significatives ont également été réalisée en matière de gestion des ressources humaines, sur la question des effectifs, en matière indemnitaire et avec le lancement d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Conformément aux recommandations de la Cour, Météo-France a engagé en 2006 une démarche de mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Un tel projet constitue une démarche structurante qui nécessite un important travail préparatoire avant d'aboutir à la mise en place d'outils de gestion opérationnelle : analyse des postes et des emplois-types, définition de parcours de carrières, de formations métiers ou passerelles. Ce projet est prévu pour se dérouler sur 2006-2008.

Sur la question des effectifs, le contrat d'objectifs en cours a prévu des efforts déjà sensibles avec la suppression de 70 postes représentant le non-remplacement d'un peu moins d'un tiers des départs en retraite.

Par ailleurs, ce contrat a également prévu des évolutions en matière indemnitaire puisqu'une partie de la progression des indemnités a été réservée pour mettre en place dès 2006 une modulation fonctionnelle et une modulation géographique, puis une modulation individuelle en 2007 et 2008.

Concernant la question des 35 heures et du service permanent, je souhaite apporter les précisions suivantes :

- *le dispositif mis en place à Météo-France l'a été dans le cadre des procédures définies pour l'ensemble de la fonction publique pour la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, en tenant compte des spécificités des missions de Météo-France et de leur permanence en métropole et outre-mer ; il a ensuite été défini de façon précise par des textes réglementaires (décrets et arrêtés) ;*

- *le principe selon lequel le travail de nuit, pendant le week-end ou les jours fériés fait l'objet de récupérations, conduit effectivement à ce que les agents en service permanent travaillent moins que les agents en horaires de bureau ; il faut cependant également prendre en compte les inconvénients du travail de nuit ou les jours fériés et l'écart constaté se situe dans des proportions qui paraissent refléter ces inconvénients ; on notera en outre que les récupérations appliquées à Météo-France sur le service permanent ne sont pas supérieures à celles appliquées dans les autres organisations pour lesquelles des données de comparaison sont disponibles ;*

- *la possibilité pour les agents en service permanent de récupérer une partie de ces compensations en indemnités et non en temps a contribué à la réalisation des gains de productivité nécessaires à la mise en place des 35 heures ;*

- *Météo-France compte aujourd'hui 76 postes en service permanent dont une douzaine outre-mer (présence 24 heures sur 24, tous les jours de l'année) et 178 postes en service semi-permanent (vacation de 11 h tous les jours de l'année) ; le nombre de postes en service permanent a été réduit de 15% sur les dernières années ce qui montre l'effort*

constant d'optimisation de l'organisation de l'établissement ; les 76 postes subsistant correspondent aux besoins nécessaires pour maintenir en métropole et outre-mer la veille météorologique imposée par les exigences de sécurité et de présence H24, notamment sur les plates-formes aéronautiques (une trentaine) définies avec les usagers aéronautiques.

Compte tenu de ces différents éléments, si Météo-France comprend que certains aspects du régime de travail en service permanent puissent être considérés par la Cour comme avantageux, il n'est pas envisagé de le remettre en cause, sauf si une telle action devait être engagée de façon transversale au niveau de la fonction publique.

3 - L'accomplissement des missions et l'organisation

3.1 - La question de la localisation des services centraux

En soulignant que la situation a peu évolué à la fin de l'année 2006 sur cette question, la Cour ne prend que partiellement en compte les conséquences de la décision de la direction de l'établissement d'engager le projet d'achèvement de la délocalisation sur Toulouse de la direction des systèmes d'observation (DSO).

Ce projet, socialement difficile puisqu'il concerne des agents ayant jusqu'à présent refusé de suivre les mouvements successifs de délocalisation sur Toulouse, répond en effet pleinement à la demande formulée par le CIADT de décembre 2003 et aux observations initiales de la Cour.

Concernant le site de Trappes, il convient sans doute de préciser que celui-ci sera principalement utilisé à l'issue de cette opération par le Centre départemental des Yvelines, par l'imprimerie de l'établissement, et par le radar de surveillance et de suivi des précipitations et orages sur la région parisienne (dont Roissy et Orly), dont le déplacement semble difficilement envisageable sur le plan technique et représenterait par ailleurs un investissement de l'ordre de 1 millions d'euros.

Le site de Trappes qui constitue par ailleurs un des points du réseau mondial de radiosondages de l'Organisation mondiale de la météorologie, deviendra ainsi assez comparable à d'autres implantations locales de l'établissement et ne fera plus l'objet d'un traitement spécifique comme c'est le cas aujourd'hui.

Il convient en outre de préciser que la parcelle qui continuera à être utilisée par Météo-France pour les besoins évoqués ci-dessus est issue d'un legs sous conditions et que la possibilité pour l'Etat de la céder à un tiers reste à confirmer.

Comme le souligne la Cour, la poursuite de la délocalisation de la DSO représente effectivement un coût important, initialement estimé à 15 M€, coût d'ailleurs mis en avant par Météo-France dans ses discussions

préliminaires avec la Cour sur l'opportunité de conduire une telle opération. Elle répond cependant à une logique technique forte et c'est la raison pour laquelle elle est aujourd'hui proposée.

Le financement de cette opération sera étudié dans le cadre du futur contrat d'objectifs de Météo-France et prendra naturellement en compte les possibilités de cessions d'actifs. Les importants travaux de dépollution et de désamiantage à réaliser sur la parcelle du site de Trappes, qui serait rendue libre à l'issue de cette opération (et qui pourrait être cédée puisqu'elle ne fait pas partie du legs sous conditions), rendent cependant peu probable que la cession de cette parcelle puisse réduire de façon significative le coût de cette opération et d'autres possibilités de cession devront être étudiées.

Concernant le site de l'Alma qui accueille la direction de l'établissement et la direction interrégionale Ile de France Centre, la valeur de ce site a été évaluée en 2005 à 34 millions d'euros par un expert immobilier. Cette évaluation a été réalisée sur la base d'une étude détaillée et en faisant appel à un cabinet d'architectes pour étudier les possibilités de réutilisation du site, en tenant compte des contraintes d'urbanisme existantes. Cette évaluation a été ensuite confirmée par un autre expert immobilier.

Sur la base de cette évaluation, les travaux conduits par Météo-France ont montré qu'un projet de transfert du siège et de la direction interrégionale Ile de France-Centre sur un autre site en région parisienne ne dégagerait des ressources pour l'Etat que si le foncier nécessaire s'avérait disponible et utilisable à faible coût. Ce n'est pas le cas du site de Trappes qui nécessite d'importants travaux de déconstruction et de dépollution. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de poursuivre ces réflexions dans le cadre de celles en cours au sein du ministère des transports sur ses implantations immobilières en région parisienne.

3.2 - La coopération européenne en matière de météorologie

La prise en compte des besoins de la Défense Nationale est loin d'être le seul argument justifiant le maintien de capacités opérationnelles et de recherche au sein de Météo-France en matière de prévision numérique à courte échéance.

Sur cette question de l'intégration européenne, Météo-France ne partage pas la position jusqu'à présent exprimée par la Cour et considère que la météorologie est un des domaines où la coopération et la mise en commun des ressources sont particulièrement poussées. Celles-ci s'effectuent dans le cadre de l'Organisation mondiale de la météorologie (qui dépend de l'ONU) ou au niveau européen avec le Centre européen de prévision météorologique à moyen terme (CEPMMT) de Reading au Royaume-Uni et l'organisation européenne pour les satellites de météorologie EUMETSAT, dont le siège est situé à Darmstadt en Allemagne.

C'est bien la création de ces deux organisations internationales qui a permis aux services météorologiques européens de mutualiser les moyens lourds et les fonctions qui pouvaient l'être et de se hisser au meilleur niveau mondial en matière de prévision à moyenne échéance et d'observation depuis l'espace.

En outre, Météo-France est sans doute un des services météorologiques européens qui a le plus développé la coopération et l'intégration avec le CEPMMT et avec ses partenaires, pour réduire ses coûts. On peut citer notamment :

- *la décision de Météo-France de consacrer entièrement ses efforts de recherche et ses capacités opérationnelles à la prévision numérique à courte échéance (jusqu'à 72 heures), en s'appuyant entièrement sur le CEPMMT pour la prévision au-delà de cette échéance, et de dimensionner ses moyens de calcul en conséquence;*

- *la politique de partage des coûts de développement de nouveaux codes de prévision numérique, avec :*

  - *le co-développement des modèles globaux de Météo-France et du CEPMMT, qui a abouti à un partage maximum des logiciels exploités par les deux organismes pour leurs missions respectives, ce qui constitue une situation unique en Europe ;*

  - *le co-développement du modèle de prévision à courte échéance à maille fine Aladin avec 15 pays partenaires, qui a permis à l'établissement de disposer d'un des meilleurs modèles, en ne supportant que 23% des coûts de son développement ;*

- *les coopérations engagées sur l'observation synoptique classique dans le cadre du programme EUCOS et de façon plus générale les programmes réalisés en coopération dans le cadre d'EUMETNET.*

La question d'une plus grande intégration doit prendre en compte les conditions techniques dans lesquelles une prévision doit être mise en œuvre, expertisée et rendue disponible. Pour les plus courtes échéances de prévision, ciblées sur les phénomènes dangereux et l'alimentation en temps réel de la chaîne d'alerte, les délais de mise à disposition et d'expertise humaine des résultats sont très courts. L'intégration européenne est scientifiquement et techniquement mal adaptée et ne peut être retenue, parce que les exigences opérationnelles sont trop contraignantes et spécifiques et ne peuvent être satisfaites par un centre unique pour l'ensemble des pays européens. C'est pourquoi Météo-France a choisi de privilégier le co-développement de logiciels adaptables pour être utilisés par chaque pays en fonction de ses contraintes spécifiques.

La prise en compte des besoins de la Défense Nationale relève de la même analyse, Météo-France devant être capable de mettre rapidement en exploitation le meilleur modèle à courte échéance sur un théâtre d'opérations choisi par l'état-major des armées.

En revanche, pour les échéances longues de la prévision saisonnière, qui repose sur des modèles couplant l'océan et l'atmosphère, la mutualisation est possible. C'est pourquoi Météo-France et le Met Office britannique ont étudié et proposé en 2006 aux autres membres du CEPMMT de mutualiser leurs capacités au niveau européen. Cette proposition a été acceptée par le Conseil du CEPMMT en décembre 2006.

3.3 - La question de l'organisation territoriale

La Cour a exprimé à plusieurs reprises ses interrogations sur l'organisation territoriale de l'établissement et sur la nécessité d'une présence de Météo-France dans chacun des départements.

Une réflexion sur cette question a d'ores et déjà été engagée dès 2006, dans le cadre d'une démarche d'ensemble visant à définir pour fin 2007 un nouveau plan stratégique et préparer le futur contrat d'objectifs de l'établissement.

Météo-France considère en effet que l'évolution des techniques de modélisation et les progrès de l'automatisation nécessitent par eux-mêmes une réflexion de nature scientifique et technique sur l'évolution du métier de prévisionniste et l'organisation des métiers de Météo-France, en prenant en compte l'évolution des besoins des usagers.

La direction de Météo-France, si elle comprend la position exprimée par la Cour, tient à rappeler plusieurs éléments clés à prendre en compte dans une telle réflexion et qui ont conduit jusqu'à ce jour au maintien de l'organisation actuelle dans le cadre des contrats d'objectifs successivement conclus entre Météo-France et l'Etat :

- *l'échelon départemental a été mis en place au début des années 80 pour assurer une prévision météorologique locale de qualité et répondre aux besoins des usagers tant en matière de sécurité des personnes et des biens que pour le développement de l'activité économique et le grand public ; si les techniques de prévision ont naturellement évolué depuis cette date, le besoin de prévisions spécifiques sur certaines zones météorologiques particulières (montagne, littoral, zones de survenance d'événements météorologiques extrêmes), et pour répondre à certains besoins (plateformes aéronautiques, stations défense…) demeure ;*
- *la prise de conscience des conséquences humaines et financières des événements météorologiques extrêmes conduit à un renforcement des missions aujourd'hui assurées par les services territoriaux de Météo-France dans les situations de crise météorologique ou dans des cas*

spécifiques (par exemple pour la prévention des feux de forêts pour laquelle des progrès significatifs ont été réalisés sur l'efficacité des moyens d'intervention grâce au développement du partenariat entre Météo-France et les services spécialisés de la sécurité civile) ; ce renforcement des besoins auxquels l'établissement doit répondre sur des questions touchant directement à la sécurité des personnes et des biens devra être pris en compte dans une réflexion sur l'organisation territoriale ;

- *les Centres départementaux contribuent de façon très significative aux recettes commerciales de l'établissement ; ils assurent en effet la production des bulletins des kiosques audiotel et minitel qui représentent près de 50% de ces recettes et une large partie de la production à destination des professionnels ; on peut ici rappeler que les recettes de l'établissement sont passées entre 1994 et 2005 de 25,9 à 44,7 M€ soit une progression de 47% en euros constants ; ce résultat très positif a contribué à la réduction parallèle de la contribution de l'Etat de 5,5% en euros constants ;*

- *hles Centres départementaux assurent, au-delà de leurs fonctions de production et de prévision, des missions essentielles en matière de climatologie et d'observation, qui prennent de plus en plus d'importance tant vis-à-vis du suivi des effets du changement climatique que pour répondre aux besoins de l'activité économique.*

Il résulte de ces éléments que la mise en place d'une nouvelle organisation au sein de Météo-France nécessite une réflexion préalable approfondie sur le plan technique au sein de l'établissement et avec les principaux services de l'Etat qui bénéficient de prestations météorologiques rendues au niveau local. Il convient également de noter qu'une évolution dans ce domaine ne peut être envisagée sans une importante concertation afin d'assurer dans de bonnes conditions les redéploiements de missions et de ressources qui seront nécessaires et la continuité des missions de service public et de l'activité commerciale de Météo-France.

Il s'agit donc d'une question complexe sur les plans technique et social. Elle est, en outre, politique. En effet, elle touche l'organisation territoriale de l'Etat, la relation avec les collectivités territoriales et la place du service public dans l'aménagement du territoire. Enfin, elle nécessite de mener un travail approfondi avec les usagers institutionnels et commerciaux. C'est la raison pour laquelle il semble difficile de la traiter dans un calendrier plus ambitieux que celui proposé.

***

Depuis sa création en 1994, l'établissement public Météo-France s'efforce de s'adapter à l'évolution des besoins opérationnels de ses usagers en utilisant au mieux les possibilités offertes par l'évolution des techniques. Au-delà, des efforts ont également été effectués sur le plan de la gestion et du management. La certification qualité ISO 9001 obtenue début 2006, la certification des comptes de l'établissement visée sur l'exercice 2008 et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences devraient permettre de franchir de nouvelles étapes dans cette voie.

Ces efforts de modernisation de la gestion seront poursuivis en prenant en compte les observations formulées par la Cour et par le Parlement dans le cadre du plan de suivi de ces recommandations et dans le cadre de la démarche stratégique pour les points soulevés se rapportant aux questions d'organisation.

Le service des essences des armées

(Lettre du Président du 17 février 2005)

Le service des essences des armées (SEA) est un service interarmées relevant du Chef d'Etat Major des armées et doté d'un compte de commerce. Ce service de 2 200 personnes et dont le chiffre d'affaires est (en 2005) de l'ordre de 566 M€ doit assurer le ravitaillement en tous lieux, des forces françaises, multinationales ou alliées, en carburants à usage terrestre ou aéronautique, ainsi qu'en lubrifiants, produits pétroliers divers et emballages.

La Cour a effectué un contrôle du service des essences des armées qui s'est achevé par une communication adressée le 17 février 2005 aux autorités concernées. En 2006, la Cour a effectué un nouveau contrôle pour déterminer quelles suites avaient été données par le SEA à ses préconisations qui portaient sur le fonctionnement du service, la couverture des risques en matière d'approvisionnement et les comptes du service.

Les réformes de structure

Constatant que certains produits échappaient à la compétence du SEA, la Cour avait recommandé de rechercher l'unification de la logistique pétrolière dans un souci de rationalisation des moyens et de réalisation de gains de productivité.

La Cour avait préconisé de développer l'externalisation de certaines livraisons.

> Il s'agissait des livraisons de fioul domestique, de supercarburant, et de tout produit banal acquis par la voie normale du recours au marché civil, et pour lequel la valeur ajoutée par l'expertise du SEA est minime.
>
> A la suite d'une décision de l'état-major des armées en date du 18 octobre 2005, la livraison du super carburant a été effectivement externalisée.

Pour le fioul domestique, le principe est aussi admis d'externaliser les missions dès qu'elles s'avèrent plus coûteuses à assurer par le service des essences que par le marché (clients trop éloignés par exemple) ; sinon la livraison par le SEA est maintenue car elle entraîne à la conduite les engagés volontaires, ce qui est d'autant plus nécessaire que le recrutement du personnel civil ouvrier comme conducteur est désormais limité.

La Cour avait en outre recommandé plusieurs réorganisations

La première consistait à fusionner des bureaux de gestion informatique. Cette fusion devrait intervenir avant la fin de l'année 2006.

La seconde consistait à regrouper la logistique de l'ensemble des produits sous l'égide du service, alors que les combustibles de soute, les lubrifiants et divers produits spécifiques de la marine lui échappaient. Dans ce domaine, si diverses expérimentations sont en cours, les recommandations de la Cour ne sont pas encore appliquées.

La Cour avait incité le service à pendre des mesures pour diminuer le taux d'échec de la formation des engagés volontaires.

La formation des engagés volontaires du service des essences se déroule sur environ un an. Cette formation permet aux engagés d'obtenir le certificat élémentaire "logistique essence". Le niveau d'échec aux différents stades de la formation (qui comprend des examens de permis de conduire poids lourds, super poids lourds et la certification pour les produits dangereux) est important (entre la moitié et les deux tiers des engagés volontaires d'une promotion en 2002 et en 2003).

La décision du SEA de ne recruter que des engagés déjà titulaires du permis VL et d'accroître ses relations avec les centres de recrutement de l'armée de terre (CIRAT) afin de mieux les informer des besoins spécifiques du service semble avoir eu un impact positif sur ce taux d'échec qui baisse significativement depuis 2004 (63 % en 2003, 24 % en 2004, 20 % en 2005).

La couverture des risques en matière d'approvisionnement

La Cour a estimé que pour optimiser ses achats, le SEA devait se couvrir des risques financiers sur ses achats de carburéacteur.

Le carburéacteur est le carburant le plus consommé par les armées, que ce soit pour les aéronefs ou pour les véhicules terrestres.

La Cour estimait que le service devait avoir recours aux outils financiers (SWAP, option d'achat, option de vente …) pour se couvrir contre les risques de change ou de profiter des occasions sur le marché libre.

Suivant cette recommandation, la loi de finances rectificative pour 2003 a autorisé le ministère de la défense à mettre en œuvre une couverture de risques pour les produits pétroliers.

Pour la mettre en œuvre un comité de pilotage pour la phase exploratoire, puis un comité des risques ont été mis en place à l'automne 2005. Le ministère de la défense ne disposant pas de table de négociation et de fonctions post-marché, une convention de délégation de gestion a été signée le 20 septembre 2005 entre le ministère et l'Agence France Trésor pour que cette dernière assure ce service.

Les premiers contrats ont été conclus à l'automne 2005, le choix s'étant porté sur des options d'achats. Les contrats conclus, neuf en 2005 et onze en 2006, ont coûté 5,92 M€ (résultat global entre le coût d'achat des options, soit 7,91 M€ et les économies réalisées).

Mais c'est seulement sur le long terme que les résultats financiers de cette politique pourront être appréciés.

***

Les recommandations de la Cour portant sur la gestion ont ainsi été entendues. Les réorganisations souhaitées sont en revanche plus lentes à être mises en œuvre.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes concernant «Le service des essences des armées » appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour constate que ses recommandations sur la gestion ont été entendues mais que les réorganisations sont plus lentes à être mises en œuvre.

Je souhaiterais évoquer la question de l'unification de la logistique pétrolière, préconisée par la Cour, dans une optique de rationalisation des moyens et de réalisation de gains de productivité.

Mon ministère a effectué différentes études visant à confier le soutien en combustibles de la flotte au service des essences des armées (SEA), mais celles-ci ont conclu à l'absence de plus-value d'une telle réorganisation, tant pour le gazole de navigation que pour les lubrifiants marine.

Ce résultat s'explique notamment par la spécificité des marchés, selon que les produits sont destinés à un usage routier, aéronautique ou maritime et dont tout ou partie des circuits logistiques leur sont propres. Il n'y a donc pas d'économie à attendre en confiant les achats de ces trois types de produits à une même entité adjudicatrice.

A cela, il convient d'ajouter le périmètre des parties prenantes soutenues. Toutes les armées, dont la marine ainsi que la gendarmerie nationale et la délégation générale pour l'armement (DGA), sont abonnées aux produits à usage terrestre et aéronautique que délivre le SEA. Seule la marine est abonnée aux combustibles de navigation et produits associés que délivre le commissariat de la marine.

La particularité du soutien en produits pétroliers propre à la marine a pour conséquence que cette fonction participe pleinement à la cohérence organique de cette armée. L'organisation des ravitaillements en combustibles et lubrifiants de la marine (ainsi que les recettes associées) est assurée par une équipe réduite dont l'activité est orientée vers les bâtiments. Son efficacité repose sur la maîtrise de l'organisation de la marine et sur sa connaissance des bâtiments et de leurs contraintes, en particulier pour les ravitaillements opérationnels en escale (80 % des achats) qui nécessitent une réactivité totale.

En revanche, conformément aux orientations de la Cour, des synergies ont été recherchées et sont mises en œuvre aujourd'hui. Elles concernent, notamment, l'approvisionnement par le SEA des ports de la marine en carburéacteur haut point d'éclair pour l'aéronavale embarquée, l'acquisition de matériels pétroliers et certains essais spécifiques en laboratoire.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Les observations de la Cour concernant les réformes de structure n'appellent pas de remarque de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La mise en place, au deuxième semestre 2005, d'un mécanisme de couverture des risques en matière d'approvisionnement, appelle, en revanche, les remarques suivantes :

Les résultats financiers ne pourront être appréciés que sur le long terme comme le souligne la Cour et sous réserve de l'appréciation portée par l'Agence France Trésor sur les modalités d'exercice des options d'achats par le ministère de la défense en 2006, qui peuvent expliquer le coût net des contrats conclus en 2005 et 2006, soit 5,92 M€ (différence entre le coût d'achat des options, soit 7,91 M€ et les économies réalisées).

L'efficacité du mécanisme de couverture n'est pas déterminable à ce stade faute d'éléments d'expertise sur la politique d'approvisionnement du ministère de la défense. Si ce mécanisme doit avoir un impact sur le niveau des dépenses de carburant du ministère de la défense, il doit s'accompagner d'une budgétisation et d'une exécution plus rationnelles et plus transparentes. En effet :

- entre 2002 et 2006, la consommation (ACCT) de carburants a cru de 50 %, sans que les effets prix et volume ne soient clairement identifiés sur la période.

- sur la même période, les crédits inscrits en LFI au titre des carburants n'ont progressé que de 4,5 %. La budgétisation du poste carburant relève de choix de répartition de l'enveloppe de crédits de fonctionnement du ministère de la défense, sans échange sur les volumes d'approvisionnement. La dotation a été abondée ces dernières années en cours de gestion, notamment au titre des opérations extérieures.

Le syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM)

(lettre d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France du 26 juillet 1999)

Le syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM) est le plus important organisme européen pour le traitement et la valorisation des ordures ménagères. Il regroupe 85 communes représentant 5,3 millions d'habitants qui ont produit en 2005 plus de 2,67 millions de tonnes de déchets. La grande majorité (78%) de ces déchets est traitée par incinération. A cet effet, le SYCTOM dispose de trois unités d'incinération des ordures ménagères. Ces usines sont exploitées par la société TIRU dans le cadre d'un marché public industriel pour lequel le SYCTOM a dépensé 75 M€ HT en 2005. Pour leur exploitation, le SYCTOM avait donc conclu, le 14 janvier 1986, ce marché avec trois dates d'échéance très lointaines (2004, 2010, 2020).

Un contrôle de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a permis de constater que le dernier des 21 avenants qu'a connus ce marché de 1986, signé le 20 juillet 2005, répond très largement aux observations formulées en 1993 et en 1999

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France avait critiqué les différentes clauses contribuant à donner à la société TIRU une position dominante

> La durée du contrat, qui avait été fixée initialement à 15 ans reconductible tacitement par période de 5 ans, et l'exclusivité consentie à TIRU pour exploiter toutes les usines d'incinération du SYCTOM, étaient proches de créer au profit de cette entreprise une situation de monopole. Si, en réponse aux

critiques formulées, les clauses de tacite reconduction et d'exclusivité ont été supprimées, l'avenant n°6 du 24 décembre 1991 a eu pour effet d'allonger la durée du marché pour deux des trois usines en différenciant les échéances du contrat en fonction de la date prévue pour l'arrêt de chaque incinérateur. La durée d'exploitation pour chacune des deux usines encore en service reste donc très longue (2010, 2020), mais une telle situation est difficile à faire évoluer, l'équilibre d'un contrat ancien ne pouvant être mis en cause rapidement, ni complètement.

Le marché comportait également une clause de réfaction correspondant à une remise forfaitaire (1 420 123 € en 2004) de l'exploitant au SYCTOM au titre des gains de productivité obtenus grâce à la gestion combinée des trois usines. Financièrement avantageuse pour le SYCTOM, cette clause comportait pourtant un risque sérieux qui avait été relevé en 1999 par la chambre régionale des comptes. L'exploitant se trouvait en situation de faire valoir, lors de chaque renouvellement, que la clause deviendrait caduque dans l'hypothèse où le lot correspondant ne lui serait pas à nouveau attribué. En outre, vis-à-vis d'éventuels concurrents, le titulaire du marché disposait d'un avantage injustifié. L'avenant n°21 a donc supprimé cette clause tout en intégrant ses incidences financières dans la renégociation globale du contrat.

Le marché prévoyait enfin la possibilité pour l'exploitant de participer à la maîtrise d'œuvre industrielle et de se voir déléguer la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de travaux. Ce dispositif présentait aussi d'incontestables avantages pour le SYCTOM dans la gestion de ses équipements, mais il le privait de tout droit de regard sur les conditions de dévolution - la procédure de passation du marché et la détermination de son équilibre financier - des marchés passés alors par TIRU tout en comportant le risque de rompre l'égalité des entreprises concurrentes devant les appels d'offres. Ces clauses ont été supprimées par l'avenant n°21 et le SYCTOM fera appel, en cas de besoin, à des cabinets d'ingénierie. L'avenant a supprimé également toutes les clauses qui tendaient à confier à l'exploitant, en délégation de maîtrise d'ouvrage, la réalisation d'études ou de travaux, y compris pour les travaux considérés comme exceptionnels.

La CRC critiquait en outre les modalités de la vente de vapeur à un réseau de chaleur

La fourniture de vapeur produite par les usines d'incinération était régie par un contrat passé en 1989 entre TIRU et l'un de ses actionnaires, la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU). Le SYCTOM n'était pas partie à ce contrat. La vente de vapeur y était réglée, dans le cadre du marché, sous la forme d'une compensation déduite du montant de la rémunération de l'exploitant.

Ces conditions défavorables aux intérêts du SYCTOM ont été renégociées. Les clauses du nouveau contrat, signé le 21 décembre 2004 entre TIRU, la CPCU et le SYCTOM et applicable jusqu'en 2017, ont été incorporées à l'avenant n° 21. Le contrat détermine désormais un prix par tonne de vapeur vendue par période ferme jusqu'en 2008 et révisable ensuite. Si, en raison de la conjoncture relativement défavorable, le SYCTOM a accepté une baisse temporaire de ses recettes liées à la vapeur, il en a maintenant la maîtrise.

Par ailleurs, l'article 7.1.2 du CCAP prévoyait que la rémunération de TIRU comportait un terme de "modulation liée à la qualité de la marche de chacune des installations" faisant intervenir un coefficient. Afin de privilégier la valorisation de l'énergie produite par les installations sous forme de vapeur d'eau livrée au réseau de chauffage urbain plutôt que sous forme d'électricité, un dispositif d'intéressement de l'exploitant a été mis en place par l'avenant n°21. Il y a donc désormais une priorité donnée à la production de vapeur.

Le nouveau dispositif a pour principal effet de renforcer la sécurité juridique et de protéger mieux les intérêts du SYCTOM.

Ces divers amendements se combinent avec d'autres modifications qui ne sont pas liées directement aux observations de la juridiction. Au total, ils devraient avoir un impact financier favorable au SYCTOM.

En effet, selon les simulations réalisées, le gain pour le SYCTOM serait donc de 1,4 M€ en 2005, sans les nouvelles recettes liées aux ferrailles.

Ces données sont toutefois à envisager avec prudence. L'année 2005 a donc été une année charnière en raison, notamment, des nouveaux éléments de rémunération liés, notamment, à la mise en conformité des installations.

L'avenant n°21 prend également en compte les coûts d'exploitation liés aux nouveaux équipements du SYCTOM pour mettre en conformité ses unités d'incinération. Toutefois, les coûts d'exploitation n'étant pas définitivement arrêtés lors de la conclusion de l'avenant, le niveau de prise en charge devra encore faire l'objet d'un ajustement au début 2007 lorsque seront connus les coûts réels d'exploitation des nouveaux équipements.

L'avenant a donc pris effectivement en compte les observations formulées à l'occasion des contrôles de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Mais ce n'est qu'au vu des comptes 2005 qu'il sera possible de dresser un premier bilan financier de l'application de ces amendements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE (SYCTOM)

** Concernant les observations de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur les modalités de la vente de la vapeur à un réseau de chaleur :*

Il est indiqué dans l'insertion de la Cour que cette vente de vapeur « était réglée, dans le cadre du marché, sous la forme d'une compensation déduite du montant de la rémunération de l'exploitant.».

Il convient d'indiquer que la valorisation énergétique issue des trois usines d'incinération du SYCTOM a permis en 2004 d'alimenter le réseau de chauffage urbain pour chauffer l'équivalent de 210 000 logements et plus accessoirement de vendre 233 641 MWH d'électricité à EDF.

Avec un produit de 39,41 millions d'euros TC en 2004, elle a ainsi réduit de 26 % les coûts d'exploitation de ces mêmes usines facturés au SYCTOM par l'exploitant.

Concernant le nouveau contrat tripartite entre le SYCTOM, la CPCU et TIRU SA de vente de la vapeur, la baisse temporaire (jusqu'en 2008) du prix unitaire de la tonne de vapeur vendue est destinée à tenir compte des surcoûts de la CPCU liés à la fermeture de l'unité de valorisation énergétique Issy 1 du SYCTOM le 31 décembre 2005, la livraison de la nouvelle usine ISSEANE ne devant intervenir qu'en 2007.

La baisse de recettes temporaires (en 2006 et 2007) pour le budget du SYCTOM tient d'abord à la fermeture de cette usine fin 2005. La nouvelle ISSEANE, plus performante, procurera un niveau de recette supérieur à la précédente unité, malgré des tonnages traités en diminution et ce à partir de 2008.

Enfin, les prix de vente de la vapeur sont désormais connus sur toute la période et à compter de 2008 ils sont assortis d'une formule de révision.

** A propos des résultats de l'avenant n° 21 au marché d'exploitation, le SYCTOM a également obtenu une meilleure couverture en termes d'assurances de la part de son exploitant, en qualité d'assuré additionnel.*

Comme cela est indiqué dans les observations de la chambre régionales des comptes d'Ile-de-France, le SYCTOM a procédé à une mise en concurrence en 2005 et 2006 pour l'attribution du nouveau marché d'exploitation du nouveau centre de valorisation multifilière ISSEANE.

Enfin, je note que la Cour a constaté que le SYCTOM a effectivement pris en compte ces dernières années, les observations définitives précédentes de la chambre régionales des comptes d'Ile-de-France à travers les dispositions de l'avenant n° 21 précité au marché d'exploitation des deux unités restant soumises à ce même marché.

La gestion du Centre national de la fonction publique territoriale

(Rapport remis le 20 décembre 2002 à la commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2 de la loi organique des lois de finances)

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public sui generis créé par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, modifiée dont la mission principale est de former les agents des collectivités locales - préparation aux concours et examens des fonctionnaires, formation des lauréats des concours et des agents promus au grade supérieur, formation continue - et d'organiser les concours de recrutement des agents de catégorie A et B. En 2005, il employait un peu plus de 2 000 agents et ses recettes de fonctionnement s'élevaient à 298 M€, dont 243,1 M€ de cotisations versées par toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics égales à 1% de leur masse salariale. Outre son siège, situé à Paris, le centre est aujourd'hui organisé en vingt-huit délégations régionales, soixante antennes départementales, cinq écoles de formation et huit centres interrégionaux de concours.

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion de cet établissement a fait l'objet, en 2002, d'un rapport communiqué par la Cour à la commission chargée des finances du Sénat, en application de l'article 58, alinéa 2, de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. En mai 2003, celle-ci a entendu le président du CNFPT et le président de la 4ème chambre de la Cour ; le Sénat a ensuite publié le procès-verbal de cette audition auquel était annexé le rapport de la Cour accompagné des observations écrites du président du CNFPT[37].

Donnant suite à plusieurs observations de la Cour, le président du centre a établi, dès 2002, un plan de redressement dont il présente chaque année à son conseil d'administration l'état de réalisation et qui porte sur huit domaines : gestion de la formation et des chargés de cours, des ressources humaines, de l'immobilier, des dépenses de fonctionnement, des finances, de l'informatique et des marchés.

---

37) Sénat - Rapport d'information n° 335 « Le CNFPT, une modernisation nécessaire » – 7 juillet 2003.

La Cour a examiné en 2006 les suites réservées à ses observations de 2002. Les développements qui suivent ne portent pas sur l'exercice des missions du CNFPT mais seulement sur certains aspects de sa gestion.

La gestion des personnels

En 2002, la Cour avait critiqué les nombreux dysfonctionnements dans la gestion des personnels et de leur paie.

Le centre s'est attelé à reprendre en main la gestion de ses personnels. La direction des ressources humaines en a désormais une vision complète et les procédures de gestion des effectifs et des emplois ont été améliorées. La mobilité interne des agents permanents a été accentuée : depuis 2001, les directeurs régionaux et ceux des écoles ont, pour moitié, changé. Les procédures annuelles de notation des agents ont été généralisées.

S'agissant de la paie, les erreurs relevées en 2001, en particulier pour la déclaration des charges sociales aux URSSAF, ont été corrigées et les services concernés ont été renforcés en personnels et en moyens informatisés.

La Cour avait constaté un manque de rigueur et d'efficacité dans la gestion des emplois.

Les emplois du CNFPT sont autorisés par son conseil d'administration : 1 939 en 2000, 2 077 en 2005, dont 101 emplois de contractuels, tous de catégorie A. Le nombre d'emplois a donc augmenté de 7,1 %.

> A ces emplois autorisés s'ajoutaient des emplois irréguliers, ceux d'agents permanents rémunérés sur les crédits prévus pour rémunérer les vacataires chargés de cours. Le centre y a mis fin : les agents dans cette situation, qui étaient dépourvus en 2001 de contrat, ont été depuis intégrés sur des emplois vacants d'agents permanents.
>
> A ces emplois autorisés s'ajoutent toujours des emplois de « remplacement », dans des conditions peu claires. Pour combler des vacances passagères, le centre peut en effet faire embaucher des agents par les centres départementaux de gestion que ceux-ci mettent à sa disposition moyennant remboursement. Ces remboursements, environ 0,6 M€ au total, ne font ainsi pas partie de la masse salariale du centre.

La Cour avait observé qu'une partie des agents de catégorie supérieure n'avaient pas de responsabilités en rapport avec leurs grades et leurs rémunérations.

> En 2005, le « taux d'encadrement », supérieur à 37 %, reste très élevé. Les agents de catégorie A sont au nombre de 766, 186 de plus qu'en 2000, soit une augmentation de 32 %. En 2005, il y a toujours des agents de catégorie « A + » responsables de services composés de seulement trois ou quatre agents ou bien chargés de fonctions qui pourraient être *a priori* confiés à des agents moins gradés comme celles de cadre pédagogique, documentaliste ou développeur informatique. Le centre a établi un référentiel des fonctions qui permet d'identifier les emplois « *légitimement* » tenus par des agents de catégorie A. Il estime cependant que les distorsions entre grade et fonction, issues les nombreuses intégrations des années 80 et 90, ne pourront être résorbées que progressivement.
>
> En 2005, le centre compte 35 « emplois fonctionnels » de direction, soit un de plus qu'en 2000. Les rémunérations coûteuses attachées à ces emplois fonctionnels, par référence à celles des directeurs généraux de département de 900 000 habitants, ne sont pas justifiées dans le cas des directeurs de petites délégations régionales ou des directeurs adjoints du siège responsables de services ne comprenant guère plus de 20 à 40 agents.

La Cour avait critiqué l'absence d'instrument de gestion prévisionnelle des effectifs.

> Il n'y a toujours pas d'instrument de gestion prévisionnelle des effectifs, mais le centre a entrepris la définition d'une structure d'emplois de référence pour les délégations et les écoles.

Par ailleurs, elle avait estimé que la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emplois (FMPE) était peu efficace.

> Par ailleurs, le CNFPT est chargé de gérer les fonctionnaires locaux, de catégorie A, sans affectation dans une collectivité locale. Leur nombre est stable, 196 fin 2005, contre 201 fin 2000, avec une durée moyenne de prise en charge de 4 ans et 4 mois. Le centre a confié leur gestion à ses délégations régionales, mieux placées que le siège pour détecter les emplois vacants des

collectivités locales[38]. Depuis 2000, 130 d'entre eux ont été reclassés. Toutefois, les contentieux avec certaines collectivités qui refusent de s'acquitter de leur contribution à ce titre restent nombreux : en 2005, les impayés ont été de 2,35 M€, soit environ 20 % des sommes dues ; fin 2005, le montant total, des créances du CNFPT à ce titre étaient de 4,46 M€.

La Cour avait observé de nombreuses lacunes dans la gestion des vacataires, chargés de cours, qui assurent les formations.

Celle-ci est maintenant réalisée par une application dédiée ; les preuves écrites attestant la réalisation du service doivent être établies ; une nouvelle définition des travaux préparatoires aux cours proprement dits devrait permettre d'éviter les ajustements irréguliers de rémunérations.

D'autres progrès restent à accomplir. Les « lettres de demandes d'intervention », valant contrat pour les chargés de cours, devraient précéder le commencement de leurs prestations ; or en 2005, de nombreuses lettres ont été établies *a posteriori* : la proportion de lettres dites de régularisation dans le total des lettres de demandes d'intervention a dépassé 15 % dans la moitié des trente quatre services du CNFPT.

Alors que les chargés de cours sont recrutés localement, par les délégués régionaux ou les directeurs d'école, leur paye est assurée par le siège à partir d'états récapitulatifs mensuels. Ceux-ci n'étant toujours pas accompagnés des pièces justificatives détaillées, ni l'ordonnateur, ni le comptable ne peuvent contrôler, ne serait-ce que par sondage, la réalité du service fait.

Par ailleurs, alors que le nombre d'heures annuel pour un même intervenant, toutes prestations confondues, est plafonné, les cas de dépassements d'horaires ne sont pas rares. Les heures « excédentaires » sont payées l'année suivante et entrent alors dans le calcul du respect du plafond pour cette nouvelle année ; ce report de dépenses d'un exercice au suivant affecte la sincérité de l'exécution budgétaire.

Les mesures correctives utiles prises par le CNFPT doivent être complétées.

38) La disposition du projet de loi sur la fonction publique territoriale qui prévoyait de confier à l'avenir la gestion de ces fonctionnaires aux centres départementaux a fait débat entre les deux assemblées.

La Cour avait souligné l'importance de la masse salariale.

La part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement s'est stabilisée**,** les rémunérations ayant augmenté au même rythme que les ressources. En 2005, la rémunération moyenne annuelle brute par agent a été de 32 031 €, dont 7 864 € d'indemnités ; elle est supérieure à la rémunération moyenne des agents des régions, 29 850 € en 2003, où le taux d'encadrement est semblable (36 %).

De 2000 à 2005, cette rémunération moyenne par agent a augmenté d'environ 3,6 % par an, notamment sous l'effet d'une première phase de refondation du régime indemnitaire. Une deuxième phase, en préparation mi 2006, vise « *une meilleure adéquation des rémunérations avec les responsabilités et les missions des agents* » et devrait donc engendrer un nouvel accroissement du niveau moyen des rémunérations, déjà élevé.

Les rémunérations versées aux chargés de cours ont augmenté sensiblement sous l'effet de la hausse de leur barème et du nombre d'heures rémunérées. En 2001, elles étaient de 19,3 M€ pour 502 630 heures ; en 2005, elles ont été de 24,8 M€ pour 564 824 heures, dispensées par 9 913 chargés de cours[39]. L'augmentation de leur rémunération horaire moyenne a donc été de 3,5 % par an.

Les titulaires d'emplois fonctionnels peuvent bénéficier d'un logement de fonction. Les directeurs des 28 délégations régionales et des 5 écoles disposent d'un logement pour « *utilité de service* ». La Cour observe que trois agents du siège bénéficie d'un logement pour « *nécessité absolue de service* », c'est-à-dire gratuit, sans justifications, l'absence de remarque du contrôle de légalité n'en étant pas une.

La Cour avait relevé des irrégularités dans les remboursements de frais de missions.

Le Centre a cherché à maîtriser les frais de mission, en fixant des règles homogènes : ils ont néanmoins fortement augmenté, de près de 24 % de 2000 à 2005 et atteignent 16,8 M€ en 2005, dont 11,1 M€ pour les stagiaires.

39) En 2005, le CNFPT a rémunéré 13 733 « intervenants », les chargés de cours ainsi que les correcteurs et les jurés des concours de recrutement, avec un total de 564 824 heures rémunéré 30,1 M€.

Les pièces justificatives des frais de mission sont désormais jointes aux états de remboursement et les contrôles ont été renforcés. Toutefois, l'application informatique de gestion des déplacements, destinée à les gérer de façon fine, notamment au niveau individuel, et à détecter automatiquement les anomalies, n'était pas encore en service à l'été 2006.

En 2006, 81 agents bénéficient d'un ordre de mission permanent, dont 21 relèvent de la seule délégation régionale du Languedoc-Roussillon, délégation où les frais de mission sont nettement plus élevés qu'ailleurs. Pour les taxis, le centre a diffusé des instructions claires et strictes pour en limiter l'usage à des situations exceptionnelles. Cependant, ce mode de transport reste fréquemment utilisé sans justification valable. Le centre a également diffusé des instructions pour limiter les frais de mission des chargés de cours. Toutefois, des services continuent de recourir à des formateurs très éloignés, même pour assurer des enseignements élémentaires. En outre, les chargés de cours sont anormalement défrayés non pas à partir du lieu où ils exercent leur métier principal mais à partir de leur domicile personnel, lequel peut être très éloigné du site de formation. Enfin, le transport par véhicule personnel leur est remboursé, quels que soient la distance et l'itinéraire parcourus, même lorsqu'il y a un moyen de transport collectif plus rapide et moins onéreux.

La Cour a pris note de l'engagement du centre de ne défrayer les chargés de cours que sur leur trajet le plus direct. Pour le reste, elle lui recommande d'améliorer la maîtrise des frais de mission, en particulier en retirant les ordres de mission permanents dépourvus de justifications et, d'une façon générale, en veillant à faire respecter localement ses propres instructions dans un souci permanent de dégager des économies.

La gestion immobilière

La Cour avait relevé que le suivi des immeubles, de leur affectation et du coût de maintenance des bâtiments n'était pas totalement assuré.

Le CNFPT a complètement centralisé sa gestion immobilière partiellement confiée auparavant à ses délégations régionales. Il a implanté, en 2006, une application informatisée de gestion des biens et opérations. De 2000 et 2005, ses dépenses d'acquisitions immobilières ont triplé : de 3,46 M€ à 10,21 M€. Ses dépenses de locations immobilières ont doublé : de 4,23 M€ à 9,85 M€. La surface totale de locaux s'est accrue de 8,2 %, dans les mêmes proportions que les effectifs permanents.

En 2002, la Cour avait, en particulier, critiqué l'insuffisante utilisation d'un immeuble sis à Issy-les-Moulineaux, acquis hâtivement en 1994. Elle avait également souligné la dispersion du siège entre trois sites.

L'utilisation de l'immeuble d'Issy-les-Moulineaux est devenue meilleure, même si le taux d'occupation, 60 % hors période de congés scolaires, reste faible. La dispersion du siège a quant à elle été accrue avec la prise en charge directe de l'immeuble d'Issy-les-Moulineaux précité et la location de locaux au profit du conseil supérieur de la fonction publique territoriale. En outre, le coût de location des immeubles du siège[40], 2,44 M€ en 2006, est élevé : 267 €/m²/an. Un regroupement des divers services du siège permettrait à la fois d'accroître les fonctionnalités et de réduire les coûts.

En 2006, elle a examiné l'opération de transfert du siège de la délégation de la Grande couronne parisienne de Versailles à Saint-Quentin en Yvelines.

Le CNFPT a déménagé sa délégation régionale de la Grande couronne, de Versailles à Saint-Quentin en Yvelines. A cette fin, en 2001, il a pris à bail pour neuf ans (de 2003 à 2012) un nouvel immeuble à Saint-Quentin en Yvelines ; il devrait lui en coûter 10,3 M€, soit 1 M€ de plus qu'initialement prévu. Ensuite, en 2004, il a cédé son immeuble de Versailles au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Grande couronne pour un prix de 2 M€ ; or, il avait acquis cet immeuble en 1989 pour 2,9 M€ ; cette cession a donc entraîné une perte actualisée de plus de 1 M€, dans un contexte de marché pourtant *a priori* favorable. Alors que la superficie de l'immeuble de Versailles répondait aux besoins de la délégation de la Grande couronne, son déménagement à Saint Quentin en Yvelines, localisation moins favorable, a coûté sensiblement plus cher que prévu.

La gestion des véhicules

La Cour avait observé que la gestion des véhicules de service n'était pas conforme aux règles en vigueur.

En 2005, le CNFPT disposait de 387 véhicules de service, contre 348 en 2000. Bien que l'application d'un *ratio* ait conduit à réduire le nombre de véhicules de certains services territoriaux, le parc total a donc augmenté de 11,2 %, soit davantage que les effectifs.

40 Sur les cinq immeubles du siège, quatre sont loués, un appartient au CNFPT.

Depuis novembre 2003, la gestion des véhicules fait l'objet d'instructions détaillées : l'emploi des carnets de bord est devenu obligatoire ; les franchises sont payées par l'agent comptable et non plus par les régisseurs ; les amendes délivrées à l'encontre des agents conducteurs sont réglées par ces derniers.

La Cour avait critiqué l'usage privatif répandu de véhicules de service. Désormais, les instructions générales prohibent cet usage ainsi que le remisage à domicile. Cependant, elles sont contredites par d'autres notes internes et par les pratiques : en 2005, 300 véhicules, soit plus des trois quarts du parc, étaient confiés à des agents qui bénéficiaient d'une autorisation de remisage à domicile, dont 117 pour la seule délégation régionale de Provence Alpes Côte d'Azur.

La Cour invite le centre à faire respecter ses propres instructions, pour l'utilisation des véhicules administratifs pour répondre aux seuls besoins du service.

Les procédures budgétaires et comptables

La Cour avait relevé l'absence de plan comptable.

La nomenclature par nature de ses comptes est désormais définie par un arrêté interministériel du 26 décembre 2001. En revanche, il n'y a ni instruction comptable particulière au CNFPT, ni obligation pour lui d'appliquer une instruction de portée générale : le centre se réfère *proprio motu* à l'instruction M 14 applicable aux communes.

La Cour avait constaté que le centre ne parvenait pas à appliquer correctement les procédures budgétaires en vigueur.

Le centre a rénové ses procédures budgétaires et implanté un contrôle de gestion, fondé sur un « entrepôt de données », dans lequel sont enregistrées des informations financières et qui permet de faire des comparaisons chiffrées.

La Cour avait critiqué :

- l'absence de procédure d'engagement des crédits, avant ou simultanément avec la naissance d'obligations à l'égard de tiers ; cette lacune a disparu avec la généralisation d'un système d'information dénommé « Pléiades » ;

- l'importance des dépenses non mandatées en fin d'exercice ; le centre a redéfini les procédures en ce domaine et estime connaître désormais les montants en cause par service, mais ces montants, 12,05 M€ en 2000, ont augmenté jusqu'à 20,56 M€ en 2005 ;

- l'absence d'enregistrement dans les comptes des produits et créances correspondants aux cotisations impayées des collectivités locales ; cette absence perdure ;

- la mauvaise connaissance de ces impayés, alors que, depuis 1996, la loi permettait au CNFPT de recevoir les « transferts de données sociales » des collectivités pour connaître l'assiette des cotisations qui lui resteraient dues ; le centre n'y a recours que depuis peu : fin 2005, après analyse des données sociales des seuls exercices 2001 à 2003, il estime le total cumulé des cotisations impayées à 8 M€.

La Cour s'était enfin montrée réservée sur une réforme visant à fusionner, sous l'autorité du comptable public, le bureau comptable de l'ordonnateur avec l'agence comptable. Ce projet a été abandonné. En 2005, le centre a renforcé les moyens en personnel et en locaux de l'agence comptable. Cependant, le logiciel comptable de celle-ci n'est toujours pas adapté au plan de comptes en vigueur puisque le compte financier n'en est pas directement issu.

La situation financière

La Cour avait noté la forte augmentation de l'endettement du centre et critiqué l'importance des taux d'intérêt d'une part importante de ses emprunts.

L'encours de la dette a décru de 42,5 M€, fin 2000, à 34,3 M€, fin 2005, tandis que le montant du compte courant du CNFPT au Trésor, 28,4 M€ fin 2005, est resté stable. La part des emprunts dont le taux d'intérêt est supérieur à 6 % est passée de 38 % en 2000 à 10 % en 2005. Les annuités ont baissé de 8 M€ en 2000 à 4,60 M€ en 2005.

La Cour avait constaté un enrichissement du CNFPT de 1993 à 2000.

> Le report à nouveau a baissé de 15,4 M€ fin 2000 à 5,2 M€ fin 2002, puis a ensuite continûment augmenté jusqu'à 32,2 M€ fin 2005.
>
> De 2000 à 2005 les recettes du centre ont progressé de manière continue, en particulier grâce à l'augmentation de la masse des rémunérations sur laquelle est assise la cotisation de 1 %, taux fixé par le conseil d'administration au plafond prévu par la loi n° 84-53 précitée. Globalement les recettes de fonctionnement sont passées de 237,1 M€ à 298 M€, soit une augmentation annuelle moyenne de 3,4 % ; celles issue de la cotisation de 190,9 à 243,1 M€, soit une augmentation annuelle moyenne de 5 %.
>
> Aussi bien la situation financière du centre apparaît-elle aujourd'hui assainie en raison de l'aisance que lui a procuré la progression de ses ressources statutaires.

*

La Cour avait, en 2002, formulé des critiques graves sur l'exercice des missions de formation et d'administration des fonctionnaires territoriaux par le CNFPT et sur la gestion courante de ses activités.

L'examen des suites données aux observations de la Cour montre que le président du centre a tenu la majeure partie des engagements de redressement dans les huit domaines qu'il avait définis.

Pour autant, il reste encore de nombreuses insuffisances parfois préoccupantes. Si les nouvelles directives n'appellent pas d'observations, en revanche leur application est loin d'être toujours rigoureuse. Le centre se doit donc de veiller au respect par ses délégations régionales et ses écoles des règles qu'il édicte. Les réformes entamées doivent être menées à leur terme, notamment dans le domaine des ressources humaines pour réduire l'écart encore excessif entre fonctions et responsabilités, d'un côté, et statuts et rémunérations des agents qui les exercent, de l'autre. A cet égard, il convient de traduire, concrètement et rapidement, les principes d'organisation des écoles et des délégations régionales récemment définis.

Le centre doit en effet gagner en efficacité pour mieux répondre aux besoins nouveaux et accrus des collectivités locales et aux défis nouveaux posés par la loi sur la fonction publique territoriale votée, en deuxième lecture, par le Sénat, le 20 décembre 2006.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

I. La gestion administrative

A. Le personnel

1. Les emplois et les effectifs

Le recours aux emplois de remplacement, par l'intermédiaire des centres de gestion, est fondé sur les dispositions de l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui prévoit que «les centres de gestion peuvent recruter des agents en vue de les affecter à des missions temporaires ou d'assurer le remplacement d'agents titulaires momentanément indisponibles ». Le recours à ce dispositif est strictement encadré par la Direction des ressources humaines qui autorise les opérations, valide les contrats de mise à disposition signés par le directeur général et contrôle la durée d'activité des personnels.

Les 35 emplois fonctionnels dont dispose le CNFPT résultent de la situation unique de l'établissement dans la fonction publique territoriale. Il est en effet le seul organisme territorial ayant compétence sur l'ensemble du territoire. Il dispose à cet effet de 28 délégations régionales dotées chacune d'un emploi fonctionnel. Les autres emplois fonctionnels correspondent au poste de directeur général de l'établissement, de responsable de l'inspection générale, de directeur de l'Institut national des études territoriales et de directeurs adjoints des services nationaux (quatre emplois). La structure des emplois fonctionnels des services centraux est conforme à celle d'un département de 900 000 habitants.

Le taux d'encadrement de l'établissement en agents de catégorie A - 37 %- relevé par la Cour, résulte des missions de l'établissement consistant notamment à assister les collectivités dans la mise en place de leur plan de formation, développer les programmes correspondants et garantir leur bonne fin. La pertinence globale de la structure des emplois ne peut toutefois garantir à tout moment une adéquation parfaite entre les niveaux statutaires et les responsabilités effectives, notamment dans le cadre d'une fonction publique de carrière. Le CNFPT s'efforce de se rapprocher de cet optimum. Toutefois, cet objectif ne pourra être atteint que progressivement en raison des distorsions de la pyramide des emplois liées aux intégrations des années 80 et 90.

Le CNFPT a engagé depuis 2002 la mise en place progressive d'outils permettant d'assurer une gestion prévisionnelle des effectifs : définition d'organisations de référence pour les écoles et les délégations régionales, mise en place d'un référentiel des emplois, développement de procédures

d'évaluation fondées notamment sur des fiches de postes, régulation des organigrammes des différentes structures, prise en compte des fonctions dans le régime indemnitaire en cours de discussion. Ces bases techniques étant posées, il devient possible d'établir des projections d'évolution des effectifs et des emplois afin d'adapter leur nombre et leur qualification à l'évolution des missions de l'établissement.

Le CNFPT déplore, comme la Cour, le montant des impayés liés au contentieux avec certaines collectivités qui refusent de s'acquitter de la contribution due au titre des fonctionnaires momentanément privés d'emploi. Seule une évolution de la législation en vigueur serait susceptible de remédier à cette situation.

2. Les chargés de cours

Une définition stricte des travaux préparatoires aux cours, susceptible de faire l'objet d'une rémunération, figure l'instruction du 31 janvier 2006 relative aux intervenants assurant une mission de formation ou participant à des opérations de concours et d'examens.

Le CNFPT est conscient de la nécessité de réduire au strict minimum nécessaire au bon fonctionnement des services l'émission, en régularisation, de lettres de demandes d'intervention adressées aux chargés de cours. Ce principe sera rappelé aux responsables des structures organisatrices des formations et fera l'objet d'un tableau de bord national de suivi.

Le caractère déconcentré du recrutement et de la gestion des chargés de cours est nécessaire au bon fonctionnement du centre et à la réactivité de ses interventions souhaitée par les collectivités territoriales. Cette organisation ne permet en effet pas à l'ordonnateur ou au comptable de procéder à un contrôle exhaustif de la réalité du service fait. Les services de l'ordonnateur sont à la disposition du comptable pour l'assister en tant que de besoin à l'occasion de contrôles par sondage. Le CNFPT examinera les conditions d'une dématérialisation des dossiers et de la gestion des interventions afin de disposer à l'échelon central d'une capacité de vérification exhaustive du service fait.

Les interventions des chargés de cours dépassant les quotas annuels ont disparu grâce aux verrous mis en place dans l'application informatique dédiée. Des cas de transfert d'un exercice sur l'autre peuvent exister, en dépit de la prohibition de cette pratique. Ils ne peuvent être détectés qu'à l'occasion de contrôles sur place notamment lors des vérifications de l'inspection du CNFPT. L'analyse des rapports de l'inspection montre une réduction sensible de ces entorses aux règles en vigueur qui feront l'objet d'un rappel aux services gestionnaires. Les montants en cause ne semblent pas de nature à affecter sensiblement la sincérité de l'exécution budgétaire.

3. Les dépenses de rémunération et les avantages en nature

Le CNFPT est conscient de l'impact sur le niveau moyen des rémunérations de la refonte en cours du régime indemnitaire. Son coût consolidé devrait être de l'ordre de 1,8 % de la masse salariale. Les dispositions prises à l'occasion de cette réforme vont dans le sens d'un meilleur pilotage des crédits indemnitaires puisque les primes seront dorénavant fixées en montant et non, pour certains agents, en pourcentage du traitement indiciaire. Parallèlement la clarification des missions et fonctions qui accompagne la seconde phase de la réforme va dans le sens des préconisations de la Cour.

La situation des agents du siège bénéficiant d'un logement par nécessité absolue de service fera l'objet d'un examen particulier destinée à les réintégrer dans le droit commun.

B. Les frais de mission

Les travaux liés à la mise en place d'une application informatique destinée à gérer de manière uniforme et précise les frais de mission sont en cours. L'application devrait être testée au premier semestre 2007 et généralisée d'ici la fin de l'année. Le CNFPT a en effet souhaité disposer à cette occasion d'une application intégrant l'ensemble des procédures de gestion des frais de déplacement. Il souhaite également en faire une application expérimentale en matière de dématérialisation et de signature électronique préfigurant d'autres opérations de dématérialisation. La dématérialisation des procédures de gestion administrative et comptable est en effet nécessaire pour garantir la bonne application des règles dans un établissement déconcentré, tout en réduisant les charges de gestion et en améliorant la performance des services. Cette application devra le moment venu être interfacée avec celle de l'agent comptable afin de lui permettre d'exercer les contrôles dont il est chargé sans rematérialiser les pièces justificatives. S'agissant d'une application innovante en matière de gestion publique, la Cour sera tenue informée de sa mise en œuvre et associée à la définition des procédures de contrôle conformément à la réglementation en vigueur.

Le suivi des ordres de mission, et notamment des ordres de mission permanents, sera assuré par l'application de gestion des frais de déplacement en cours de finalisation. Il sera procédé à cette occasion à un recensement exhaustif et une analyse de la pertinence des ordres de mission permanents.

Le suivi de l'utilisation des taxis sera également intégré à l'application informatique. Il se substituera au suivi manuel réalisé actuellement pour les services centraux, procédure consommatrice de temps. Il permettra de contrôler les motifs du recours à ce mode de transport.

Les règles applicables aux frais de transport pris en charge et remboursés aux chargés de cours seront rappelées aux responsables des structures.

C. Les immeubles

Le taux d'occupation de l'immeuble d'Issy-les-Moulineaux fait l'objet d'un suivi régulier. Les structures concernées utilisent aujourd'hui mieux leur quota de salles. Des recommandations ont été faites à l'une d'entre elle pour accroître son taux d'occupation notamment dans le cadre de formations de proximité à l'intention des agents territoriaux des Hauts-de-Seine.

L'évolution du nombre de sites gérés par les services centraux doit être relativisée dans la mesure où le site d'Issy-les-Moulineaux était auparavant géré par la délégation de la Grande Couronne. La reprise de sa gestion par les services centraux a permis de le mettre à disposition de deux délégations, deux écoles et du centre de formation interne afin d'améliorer son taux d'occupation. Le second site pris en charge, rue de Surène, permet d'accueillir, conformément à la loi, les services du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale auparavant hébergés par le Ministère de l'intérieur.

Il est exact que les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'opération immobilière de relogement des services de la délégation de la Grande Couronne, à Versailles, n'ont pas été réalisées aux meilleures conditions économiques. Cette observation rejoint la position de l'établissement sur une centralisation complète de sa politique immobilière.

D. Les véhicules

La gestion des véhicules de l'établissement fait l'objet d'un pilotage resserré depuis 2003.

Les dispositions relatives à la prohibition de l'usage privatif des véhicules seront rappelées aux responsables des structures. Le contrôle effectif de son application sera assuré par l'inspection lors de ses vérifications sur place.

II. La gestion financière

A. Les procédures budgétaires et comptables

Le CNFPT ne verrait que des avantages à ce que l'instruction comptable M 831 fasse l'objet d'un complément relatif à l'utilisation des comptes. Toutefois le fait qu'il soit le seul établissement public territorial assujetti à cette instruction n'est pas étranger à cette situation. La Direction générale de la comptabilité publique et la Direction générale des collectivités locales n'ont pas souhaité procéder à une réécriture de l'instruction M14 applicable au CNFPT, à l'exception du mode d'utilisation des comptes budgétaires. La présence dans l'établissement d'un agent comptable unique permet d'assurer la cohérence de l'utilisation des comptes.

L'évolution du montant des rattachements de charges entre l'année 2000 et 2005 s'explique par le fait que les années 2000 et 2001 étaient les premières années d'application de la procédure des rattachements. En 2003, le montant des rattachements et reports s'est élevé à 21,24 M€ ; il n'a pas sensiblement évolué depuis (20,56 M€ en 2005).

L'absence d'enregistrement des cotisations impayées des collectivités territoriales tient à la difficulté de connaître les bases objectives de la cotisation dans le cadre d'une procédure déclarative et d'un paiement spontané. Depuis 2002, le CNFPT peut utiliser les déclarations de données sociales pour fiabiliser les bases de cotisation des collectivités territoriales. Une opération de mise à niveau des bases, en concertation avec les collectivités concernées, est engagée. Il sera possible dès que cette opération sera achevée, de procéder à l'émission de titres à l'égard des collectivités qui ne seront pas à jour de leur contribution. Il convient toutefois de signaler que l'utilisation des déclarations de données sociales nécessite une expertise préalable compte tenu des règles particulières applicables aux cotisations et ne saurait déboucher sur une procédure automatisée de recouvrement. Parallèlement, le CNFPT a engagé en liaison avec l'INSEE et l'Observatoire de l'emploi public les travaux de fiabilisation des données sociales des collectivités territoriales.

L'effort de mise à niveau des moyens de l'agence comptable sera poursuivi notamment en matière informatique afin d'assurer la production directe du compte financier.

B. La situation financière

L'établissement n'a pas d'observation sur le commentaire par la Cour de sa situation financière. Il partage la position de la Cour sur la nécessité d'une gestion prudente au cours des prochaines années afin d'être en mesure de répondre aux besoins nouveaux des collectivités dans le cadre du processus de décentralisation et de garantir la bonne fin des dispositions nouvelles relatives à la fonction publique territoriale adoptées par le législateur.

Suites données à des observations relatives à des politiques publiques

La revalorisation des pensions des anciens combattants ressortissants de pays autrefois sous la souveraineté française

(Rapport public thématique « l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants » - juin 2000)
Rapport public annuel 2003 - paqes 145 et suivantes)

Dans son rapport public particulier relatif à « l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants », la Cour regrettait, en juin 2000, le caractère « restrictif et limité » des mesures de revalorisation des pensions militaires d'invalidité ou de retraite du combattant versées aux ressortissants de pays autrefois sous la souveraineté française ayant servi la France. Etaient visées particulièrement les pensions imputées au budget du ministère chargé des anciens combattants et les pensions civiles et militaires de retraite en faveur des ressortissants des pays autrefois placés sous souveraineté française, résidant ou ayant résidé effectivement dans un pays autre que la France lors de la liquidation de leurs droits directs ou de réversion.

La Cour recommandait que les mécanismes de la « cristallisation », aux règles « complexes, diverses et inégalitaires » soient réexaminés dans le sens d'une plus grande équité.

> Comme la Cour l'a déjà constaté dans le rapport annuel de 2003 qui a fait état des suites données au rapport thématique de 2000, le processus de « décristallisation » a été engagé en 2002. La loi de finances rectificative de 2002, complétée par un décret d'application n° 2003-1044 du 3 novembre 2003, a fixé des règles nouvelles visant à donner aux bénéficiaires de ces pensions un pouvoir d'achat, dans leur pays, identique à celui des pensionnés français en France.

Dans ce cadre de cette « décristallisation », la valeur du point des pensions et retraites servies était alors affectée, pour chaque pays, d'un coefficient calculé en fonction des parités de pouvoir d'achat publiés annuellement par l'ONU à partir de données fournies par la Banque Mondiale et était calculée en multipliant ce coefficient par la valeur du point ou de la prestation utilisée en France à cette date. La valeur du point se trouvait contenue entre deux limites : celle du point français et celle qui était en vigueur dans le pays considéré avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation majorée de 20 %, cette dernière disposition étant destinée à assurer une progression réelle des prestations dans tous les pays, notamment en Afrique Noire.

De plus, la réversion devenait possible en faveur des femmes devenues veuves avant la date d'application des textes qui avaient autrefois organisé la « cristallisation ». Enfin, dans certaines conditions d'âge et d'état civil, les anciens combattants qui le souhaitaient ont pu opter pour le versement d'un capital en remplacement de leur pension ou de leur retraite jusqu'au 31 décembre 2005.

Ce nouveau dispositif a marqué un progrès important puisqu'il a permis d'assurer, en tenant compte des niveaux de vie de leur pays de résidence, une plus grande équité entre les membres des « générations du feu », métropolitains ou ressortissants de pays autrefois sous la souveraineté française. Il a représenté un effort financier de l'Etat de l'ordre de 220 millions d'euros en 4 ans.

Cette situation n'en entraînait pas moins la persistance d'un sentiment d'injustice chez ces anciens combattants.

En septembre 2006, le Gouvernement a décidé d'engager une nouvelle étape de la revalorisation des droits des anciens combattants de ces pays. A compter du 1er janvier 2007, les pensions militaires d'invalidité et les retraites du combattant sont revalorisées par alignement du point de base servant au calcul des prestations sur celui qui est utilisé en France (pour un coût de 110 M€ en 2007) et les indices utilisés pour le calcul de ces retraites seront désormais les mêmes qu'en France métropolitaine.

Ces mesures, qui bénéficient à quelque 80 000 personnes, constituent un pas supplémentaire vers l'égalité de traitement entre tous les anciens combattants.

Les interventions en faveur des rapatriés gérées par la mission interministérielle aux rapatriés

(Référés du 28 juillet 1997 et du 18 avril 2002)

Après avoir contrôlé l'emploi des crédits inscrits en faveur des rapatriés au budget de la solidarité, la Cour avait fait connaître ses observations aux ministres concernés en 1997 puis en 2002. Plus de quarante années après l'indépendance de l'Algérie, il subsiste en effet plusieurs dispositifs spécifiques d'aide en faveur des rapatriés et des anciens membres des formations militaires supplétives[41].

A l'occasion d'un nouveau contrôle exécuté en 2005 et 2006, la Cour a examiné les suites données à ses précédentes critiques et recommandations. Celles-ci se rapportaient au maintien prolongé de régimes spécifiques, aux modalités de leur organisation administrative et à l'insuffisante rigueur de leur gestion.

La préparation du retour au droit commun

La Cour avait préconisé le retour au droit commun en réservant toutefois le cas particulier des anciens supplétifs de l'armée française.

La Cour avait estimé en 1997 que la persistance de services spécialisés et la distinction qui continuait d'être établie à l'égard des rapatriés et, de plus en plus, de leurs descendants devrait être réexaminée, alors qu'avait disparu le contexte qui avait, trente-cinq ans plus tôt, justifié des mesures d'urgence.

41) Un rapport établi en 2003 par M. Michel DIEFENBACHER, parlementaire en mission, évaluait l'effectif des rapatriés à 1 483 321 personnes composant 425 000 familles, dont les deux tiers étaient originaires d'Algérie et 30 % du Maroc et de Tunisie.

Plusieurs dispositifs particuliers subsistent à ce jour, au moins pour quelques années encore.

Certains concernent à la fois les rapatriés et les anciens supplétifs. Il s'agit des secours exceptionnels, des subventions aux associations et de l'aide au désendettement des rapatriés installés dans une profession non salariée.

Toutefois, les dépenses correspondant aux deux premières de ces mesures ont été réduites. Il n'a été alloué en 2004 que 75 secours exceptionnels pour un montant total de 40 337 € alors qu'en 2000, il en était encore attribué 223 pour un montant de 255 880 €. Les subventions aux associations s'élevaient à 291 200 € en 2004, contre 366 318 € en 2000.

Le régime des aides au désendettement ne s'applique qu'à des dettes non fiscales nées avant le 31 juillet 1999. Le traitement des dossiers a subi des retards. La commission nationale d'aide au désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée (CNAIR), mise en place en 1999 à la suite de la suppression des commissions départementales d'aide aux rapatriés réinstallés (CODAIR), avait déjà été saisie au début de 2002 de plus de 2 000 dossiers, dont 85 seulement avaient pu être traités au fond. Elle a reçu un afflux de plus de 1 000 dossiers supplémentaires à la suite de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 qui avait reporté au 28 février 2002 la date limite de dépôt des demandes. Cependant, grâce aux mesures prises pour accélérer les travaux, ceux-ci devraient être achevés en 2007, hors règlement des derniers dossiers contentieux.

La Cour avait souhaité que les anciens membres de formations supplétives et leurs familles puissent bénéficier encore, pendant un temps, de certaines mesures.

Les difficultés concernant l'insertion des anciens membres de formations supplétives et de leurs familles avaient conduit en 1994 à mettre en place l'ensemble de mesures spécifiques dit « plan harkis » et à le proroger à plusieurs reprises. Plusieurs de ces mesures ont pris fin, notamment en 2002 les aides spécifiques à l'emploi au sujet desquelles la Cour avait relevé le risque qu'elles maintiennent leurs bénéficiaires dans une situation marginale. Des mesures ont été prises pour accompagner les intéressés vers les dispositifs de droit commun.

Mais la Cour avait aussi souhaité, en 2002, que soient maintenus un certain nombre de dispositifs au bénéfice de ces personnes : rente viagère, aide au conjoint survivant, secours exceptionnels, aide au désendettement gérée par la commission d'aide au désendettement immobilier des anciens membres des formations supplétives (COMADEF). Plusieurs aides spécifiques, notamment dans le domaine du logement, de la formation, de l'aide au désendettement demeurent temporairement en vigueur.

De nouvelles et importantes mesures ont été prises depuis la dernière intervention de la Cour. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 a institué en remplacement de l'ancienne rente viagère une allocation de reconnaissance dont les conditions d'accès sont moins restrictives. La loi du 23 février 2005, portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, a permis de revaloriser cette allocation de 70 % en la portant à 700 € par trimestre et a offert aux bénéficiaires qui renonceraient à cette allocation ou simplement à sa revalorisation le versement d'un capital de 30 000 ou 20 000 € selon le cas. Cette mesure bénéficie aux anciens membres de formation supplétive, à leurs conjoints suivants et, à défaut, à leurs enfants. Près de la moitié des 11 750 bénéficiaires (46 %) ont opté pour le versement du capital de 30 000 €. La plupart des autres (47 %) continuent à percevoir l'allocation non revalorisée et reçoivent un capital de 20 000 €.

Le versement de ces capitaux et, dans une moindre mesure, l'accélération des travaux de la CNAIR ont conduit, à partir de 2005, à une forte augmentation des dépenses gérées par la MIR. Celles-ci s'étaient élevées en moyenne annuelle à 21 M€ sur la période 2000-2003 ; elles sont passées à 28,5 M€ en 2004 et à 90,2 M€ en 2005 et devraient encore s'accroître en 2006 et 2007 - les crédits ouverts en 2006 s'élèvent à 176,8 M€. Mais les dépenses seront corrélativement très allégées à partir de 2008.

Les dispositifs spécifiques en faveur des rapatriés s'acheminent ainsi lentement vers leur extinction. Les aides d'un montant limité instituées par les décrets des 10 décembre et 24 décembre 2004 en faveur de plus de 8 000 rapatriés de Côte d'Ivoire, dont 1 534 se sont vu reconnaître la qualité de rapatriés, ne doivent pas remettre en cause cette évolution.

L'amélioration de l'organisation administrative

La Cour avait souligné la complexité de l'organisation administrative et son caractère juridique incertain.

Tenant compte en grande partie des observations de la Cour, le gouvernement a abrogé le décret du 29 septembre 1988 relatif aux attributions du délégué aux rapatriés (DAR) et a mis en place une nouvelle structure administrative en créant, par décret du 27 mai 2002, une mission interministérielle aux rapatriés (MIR). Cette nouvelle entité prépare, en concertation avec les associations représentatives, les mesures de solidarité nationale décidées par le gouvernement en faveur des rapatriés et les met en œuvre. Elle suit, coordonne et facilite l'application des dispositions législatives et réglementaires en faveur des rapatriés et des anciens supplétifs et elle met en œuvre des actions d'information, d'évaluation et de médiation.

La MIR est désormais rattachée au Premier ministre afin de mieux coordonner les actions en faveur des rapatriés. Tous les domaines de compétence ainsi que le personnel de la DAR ont été repris par la MIR. Le service central des rapatriés (SCR), qui appartient organiquement à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et est délocalisé à Agen et à Périgueux, est fonctionnellement placé sous l'autorité du président de la mission interministérielle. Ce dernier a désormais autorité pour signer au nom du Premier ministre tous actes, arrêtés, décisions ou conventions (à l'exclusion des décrets) en faveur des rapatriés. Il dispose également d'une délégation permanente pour signer, dans la limite de ses attributions et au nom du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, tous actes, arrêtés et décisions ayant trait à l'exécution ou à la gestion administrative des crédits inscrits au budget de la solidarité au titre des actions. Les anomalies juridiques précédemment signalées dans les délégations de signature ont disparu : la nouvelle délégation du Premier ministre est donnée au seul président de la MIR, et ce n'est qu'en son absence ou en cas d'empêchement que les personnes placées sous son autorité peuvent désormais y recourir. La rationalisation de l'organisation administrative a été complétée par la prise en charge par le SCR de la totalité de la gestion du dossier des retraites, qu'il partageait antérieurement avec l'ANIFOM.

La MIR et le SCR ont pu faire face à cette charge nouvelle, à celles de l'accélération du traitement des dossiers de désendettement, des mesures nouvelles en faveur des anciens supplétifs et de l'accompagnement, depuis 2005, des rapatriés de Côte d'Ivoire, sans augmentation d'effectifs et avec des moyens matériels modestes.

La Cour souligne que la MIR, bien que rattachée au Premier ministre, reste partagée dans son fonctionnement quotidien entre deux ministères : celui des affaires sociales dont elle gère des crédits d'intervention et celui de l'Intérieur dont dépendent les services des rapatriés dans les préfectures et le SCR. Il apparaît souhaitable de revoir l'ensemble de ce dispositif administratif au terme des opérations d'indemnisation de la CNAIR, à la fin de 2007.

La Cour relève enfin le travail important réalisé par le Haut conseil aux rapatriés créé à la fin de 2002 et la part qu'il a prise dans la préparation de la loi du 23 février 2005.

La gestion des aides

La Cour avait en 1997 formulé des observations sur les conditions alors très peu satisfaisantes d'attribution des secours exceptionnels et des subventions ; elle en souhaitait encore en 2002 un encadrement plus strict.

La procédure actuelle d'attribution des secours n'appelle pas de critique.

Est déconcentrée au niveau des préfectures l'attribution des secours inférieurs à 762 € et au niveau des délégations de l'office national des anciens combattants (ONAC), depuis 2003, la totalité des secours exceptionnels aux anciens supplétifs. Les secours les plus importants sont instruits au service central des rapatriés par une commission interne à l'administration qui s'est efforcée de dégager des critères objectifs. Les secours décidés au niveau du cabinet représentaient encore en 2001 et 2002 plus de la moitié du montant des secours attribués ; mais ils sont devenus très exceptionnels depuis 2003. Il n'a été relevé que très peu de cas de dérogations aux règles que s'est fixées la commission, comme d'éviter les secours répétitifs ou de n'intervenir qu'après épuisement des possibilités offertes par le droit commun. Les situations sociales des bénéficiaires semblent justifier les secours

octroyés ; la Cour relève cependant que le lien entre ces situations et les conséquences même lointaines du rapatriement est de plus en plus difficile à établir.

Pour l'attribution des subventions aux associations, la mission interministérielle aux rapatriés et son contrôleur financier se sont également efforcés de faire preuve de rigueur. La Cour observe que nombre des quelque vingt-cinq associations aidées ne pourraient, par manque de ressources propres, vivre sans le soutien de l'Etat. Comme celle des secours exceptionnels, la légitimité de ce régime particulier de subventions s'affaiblit avec le temps.

Les conditions d'octroi des aides au désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée avaient fait l'objet en 2002 de plusieurs critiques de la Cour. La situation s'est là aussi améliorée. Le décret du 10 avril 2002, contemporain du référé de la Cour, a simplifié et amélioré les procédures d'instruction, l'établissement des plans d'apurement étant confié aux services déconcentrés de l'Etat, ainsi que le souhaitait la Cour. L'effort entrepris pour améliorer les travaux de la CNAIR a permis à cette dernière d'achever en septembre 2005 de se prononcer sur l'éligibilité de la quasi-totalité des demandes présentées : 718 demandes ont été acceptées, soit 23 % du total. Au 30 juin 2006, la commission s'était prononcée sur 319 plans d'apurement correspondant à ces demandes éligibles ; 50 plans avaient été rejetés ou avaient donné lieu à désistement. Le montant unitaire moyen des aides de l'Etat était proche de 77 000 €. Il restait à statuer sur près de 400 dossiers, en principe avant la fin de 2007.

La Cour avait critiqué en 2002 le traitement dérogatoire de certains dossiers.

Il a encore été relevé au cours de la dernière période quelques décisions discutables de la CNAIR, dont la plupart se sont heurtées à la vigilance du contrôleur financier. Nombre de difficultés tenaient à la qualité d'aides familiaux des demandeurs qui n'entraient pas à ce titre dans le champ d'application du décret du 4 juin 1999 ; mais la loi du 23 février 2005 leur en a étendu le bénéfice. D'autres difficultés ont été levées par le décret du 9 mai 2003, autorisant la prise en charge des échéances impayées des dettes afférentes à la résidence principale en cas de menace d'éviction. Demeure toutefois critiquable l'acceptation par la CNAIR de quelques plans d'apurement ne prévoyant qu'une participation de l'intéressé très faible ou nulle - alors que l'aide de l'Etat devrait en principe conserver un caractère subsidiaire en regard des efforts du débiteur et de ses créanciers - ou plus rarement concernant des personnes dont il ne semble pas établi que leurs difficultés financières les rendaient « incapables de faire face à leur passif » conformément à l'article 1 du décret du 4 juin 1999.

La Cour avait encore critiqué l'utilisation abusive de la procédure de désendettement par des débiteurs de mauvaise foi.

Ces débiteurs utilisaient la procédure pour bénéficier de la suspension des poursuites dont elle est assortie, souvent en retardant une décision de rejet prévisible, grâce à des moyens dilatoires. Ces critiques confirmées par de nouvelles observations plus récentes deviendront sans objet avec la fin prochaine de ce régime.

Si les conditions d'octroi des aides se sont globalement améliorées, la Cour a observé cependant une gestion budgétaire heurtée au cours de la période sous contrôle. Les crédits d'intervention gérés par la MIR ont été ouverts de 2002 à 2004 par loi de finances rectificative pour des montants supérieurs à ceux qui figuraient à la loi de finances initiale. Les crédits consommés de 2001 à 2004 ont toujours été inférieurs au montant des reports provenant de l'exercice précédent, malgré la notable amélioration de la consommation des crédits déconcentrés (82,2 % en 2004 contre 60,1 % en 2001) et sans relation avec les montants inscrits en loi de finances initiale.

Cette situation s'explique en partie par le fait que la création puis l'augmentation de l'allocation de reconnaissance des anciens supplétifs ont été décidées à la fin de 2002 et de 2003 par des lois de finances rectificatives et financées par les mêmes lois. La loi de finances rectificative de 2004 a ouvert à hauteur de 60 M€ des crédits destinés à financer les mesures contenues dans la loi du 23 février 2005. L'augmentation des dépenses résultant de cette loi ainsi que l'accélération des opérations de désendettement des rapatriés ont permis en 2005 de consommer la quasi-totalité des crédits ouverts.

***

Les améliorations de l'organisation administrative des services chargés des rapatriés ainsi que de beaucoup de procédures qu'ils gèrent, leurs efforts de rigueur conduits dans un contexte difficile, l'accélération des travaux de la CNAIR, sont à souligner et vont dans le sens des recommandations précédemment formulées par la Cour.

La Cour avait aussi indiqué en 2002 que le temps lui paraissait venu « de réexaminer la nécessité des différents éléments du dispositif propre aux rapatriés, dont les problèmes sociaux devraient aujourd'hui pouvoir être réglés dans le cadre des procédures de droit commun ».

L'année 2007 devrait voir s'achever les travaux de la CNAIR, ainsi que le règlement des allocations en capital prévues par la loi du 23 avril 2005 en faveur des anciens supplétifs. Les dépenses ultérieures seront fortement réduites.

Ce devrait être l'occasion de mettre en œuvre la recommandation déjà formulée par la Cour en 2002, de redéfinir les modes de gestion des quelques actions pérennes qui subsisteront encore en faveur des rapatriés (archives, mémoire, rentes viagères aux anciens supplétifs) et de reconsidérer dans cette perspective les attributions et le rattachement administratif des services actuellement chargés des rapatriés, selon la nature de leurs missions.

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu me transmettre l'insertion sur "Les interventions en faveur des rapatriés gérés par la Mission interministérielle aux rapatriés" destinée à figurer au rapport annuel de la Cour des comptes.

Ainsi que le note ce document, le Gouvernement a pris, depuis 2002, plusieurs mesures destinées à améliorer l'organisation des services en charge des rapatriés ainsi que les procédures que ceux-ci gèrent, conformément aux précédentes observations de la Cour.

Cet effort de rigueur financière et procédurale est intervenu alors même que le Gouvernement a mis en place une politique ambitieuse en faveur des rapatriés. Celle-ci s'est notamment traduite par la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, par la forte revalorisation de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens supplétifs de l'armée française et par la décision de rembourser les prélèvements opérés sur les certificats d'indemnisation dans le cadre des lois de 1970 et 1987. L'effort budgétaire consacré à cette politique a été estimé à plus de 900 millions d'euros.

Par ailleurs, ainsi que le souligne la Cour, le Gouvernement entend mener à bonne fin le dispositif d'aide au désendettement des rapatriés réinstallés qui devrait s'achever pendant l'exercice 2007.

Le réseau des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes

(rapport public annuel 2000 – pages 541 et suivantes)

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, institué par une ordonnance du 26 mars 1982, a pour vocation d'aider à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes les moins qualifiés. Il se compose de petites structures, les permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (PAIO), et des missions locales, plus importantes, généralement sous forme d'associations créées à l'initiative des communes. Une enquête sur les mesures d'aide à l'accès des jeunes à l'emploi a permis à la Cour constater des évolutions depuis le contrôle qu'elle avait effectué en 2000.

L'évolution du réseau

La Cour avait observé que l'évolution du réseau (réduction du nombre de PAIO et création de missions locales, souvent par transformation et regroupement de PAIO) se traduisait par une forte hétérogénéité des structures.

La concentration du réseau s'est poursuivie, avec fusion des PAIO (614 en 1989 ; 100 en janvier 2006) au bénéfice des missions locales (104 en 1989 ; 404 en janvier 2006). Une structure sur deux couvre désormais un territoire de plus de 60 communes et de plus de 100 000 habitants. Ce regroupement est encouragé par le ministère chargé de l'emploi dans un souci d'économie d'échelle et de meilleure utilisation des moyens. Cependant la situation est très diverse selon les régions : il n'y a plus de PAIO dans 9 régions, mais il en reste 14 en région Centre et 14 en Poitou-Charentes. Neuf régions ont mis en place un plan d'aménagement. Au 1er janvier 2007, le nombre total de structures est, selon les données du ministère, de 492.

La Cour avait noté l'absence de toute convention collective du personnel.

Le statut du personnel (plus de 9 500 personnes) est depuis 2001 régi par une convention collective nationale des missions locales et des PAIO.

Les lacunes du système d'information

La Cour avait critiqué les insuffisances du système d'information « Parcours 2 ».

Le système d'information a été amélioré, mais avec un retard important par rapport au calendrier initial. Le logiciel Parcours 2, conçu en 1992, et que l'administration centrale jugeait obsolète dès 2000, a continué d'alimenter jusqu'en 2004 les comptes rendus d'activité du réseau sans permettre une agrégation fiable des données aux niveaux régional et national. Le système Parcours 3, pour la réalisation duquel le marché a été passé en 2001, n'est opérationnel que depuis 2006 dans l'ensemble du réseau. Il permet désormais de suivre avec précision les caractéristiques et le parcours des jeunes bénéficiaires.

La Cour avait en même temps souligné les risques nés de la complexité du dispositif de financement du fonctionnement du réseau.

Il est regrettable que l'administration n'ait pas intégré un outil de gestion budgétaire et comptable au système Parcours 3 dès sa conception. L'approche LOLF n'a pas été prise en compte et la mesure de la performance n'est pas possible à travers ce logiciel, sauf à y adjoindre un module qui n'a pas été prévu. Parcours 3, notamment, ne permet pas d'effectuer un suivi précis des actions, rapportées à leurs différents financeurs.

Le financement du réseau reste complexe. Il repose toujours majoritairement sur les collectivités territoriales : en 2004, dernière année pour laquelle les comptes rendus d'activité étaient disponibles en septembre 2006, elles assuraient 53,8 % de son financement, contre 28,9 % pour l'Etat. Le Fonds social européen apportait 11 %, le solde étant couvert par d'autres organismes publics et privés.

La carence de Parcours 3 met les missions locales, qui n'ont pas toutes une comptabilité analytique, en situation de risque par

rapport aux contrôles du Fonds social européen. Le ministère reconnaît cette situation tout en estimant que « s'agissant majoritairement d'associations loi 1901, d'initiative locale (…) dont l'Etat n'est qu'un des financeurs et pour une part très souvent minoritaire (…) un système d'information centralisant à la fois des données d'activité et des données budgétaires aurait sans doute été perçu comme une ingérence de l'Etat par les collectivités locales. » - justification qui reste contestable -.

Le dispositif d'évaluation

La Cour avait aussi critiqué les insuffisances du dispositif d'évaluation

Depuis la suppression par décret du 24 décembre 2002 de la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, l'administration centrale n'assure plus l'animation du réseau ; elle s'est de fait dessaisie de ce rôle au bénéfice du conseil national des missions locales, qui remplit une fonction dynamique d'interface et d'influence entre l'Etat, les collectivités territoriales et les missions locales. C'est ainsi sur lui que repose principalement la mise en place, non achevée à ce jour, d'une démarche d'évaluation du réseau. Le ministère admet que « le pilotage de l'administration centrale est moins visible, car celui-ci est partagé entre plusieurs directions (DGEFP, DARES) et, au sein de la DGEFP, entre plusieurs services ».

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 consacre ce réseau dont l'existence est reconnue désormais dans le code du travail, en faisant participer les missions locales aux maisons de l'emploi. Le décret du 14 mars 2005 précise que les missions locales et les PAIO « garantissent » « l'accès au droit à l'accompagnement (…) en mettant en œuvre les actions permettant aux personnes âgées de 16 à 25 ans révolus de s'insérer dans la vie active (…) ».

La Cour maintient donc que ce réseau doit être suivi par des outils d'analyse financière et d'évaluation performants.

***

Si quelques recommandations de la Cour ont été suivies d'effets, des progrès restent à faire sur des champs qu'elle considère comme importants, les lacunes du système d'information empêchant au demeurant le développement d'une évaluation pourtant indispensable.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT

L'insertion de la Cour des comptes sur « Le Réseau des missions locales (ML) et permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes » (PAIO) ci-dessus référencé appelle de ma part les remarques suivantes :

Les effets de l'intervention de la Cour en 2000 ont été plus importants que le rapport ne le laisse paraître, en raison de l'impulsion apportée en 2005 par le Plan de cohésion sociale et la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui conforte le rôle et la participation du réseau des ML-PAIO au service public de l'emploi.

Cette impulsion trouve sa traduction dans les différents axes de progrès attendus par la Cour :

1/ L'évolution du réseau

Le renforcement des moyens humains et financiers des ML-PAIO en 2005 pour la mise en œuvre du programme CIVIS s'est accompagné de la relance d'une politique active d'aménagement du réseau, pour une optimisation de l'offre de service rendue aux jeunes, reposant principalement sur les structures disposant d'une taille critique suffisante (principalement ML).

2/ Les lacunes du système d'information

Le système d'information Parcours 3, déployé aujourd'hui sur l'ensemble du territoire, ne comprend pas de module de gestion budgétaire et comptable, car telle n'est pas sa finalité. Cependant, les informations qu'il permet d'obtenir sur l'activité de la structure contribuent indiscutablement à une approche « LOLF » de la performance du réseau. Plusieurs indicateurs mentionnés dans le PAP de la mission travail sont issus de Parcours 3 (nombre de jeunes entrés en CIVIS et en CIVIS renforcé, nombre de jeunes sortis avant un an, nombre de jeunes ayant accédé à un emploi durable à leur sortie de CIVIS…).

A partir de 2007, les ML-PAIO seront associées à l'atteinte des objectifs fixés dans les budgets opérationnels de programme territoriaux. Il est à noter qu'avec la mise en place du CIVIS le poids de l'État dans le financement du réseau a augmenté (34% en 2005 contre 28,9% en 2004).

La DGEFP a lancé en 2006 un chantier de réflexion sur la modernisation du financement par l'État du réseau qui devrait déboucher sur une révision des modalités de conventionnement des structures et l'adoption d'une démarche LOLF par le réseau.

Par ailleurs, le nouveau progiciel ICARE, en fonctionnement généralisé à compter de 2005, permet de connaître précisément l'ensemble des ressources des structures, par origine (financeur) et par affectation ainsi que le détail des charges, notamment celles de personnel (qui représentent de 70 à 80 % du total des ressources), par catégorie de tâches. Le croisement des données issues de Parcours 3 sur l'activité, avec celle de ICARE sur les structures (comptes de résultat, bilan et effectifs) permet d'améliorer l'analyse de l'activité du réseau et de ses coûts.

3/ Le dispositif d'évaluation

La démarche d'évaluation est désormais finalisée ; elle est animée par le CNML ; l'État est membre du comité de pilotage national (DARES et DGEFP) ; il veille notamment à la cohérence des indicateurs de l'évaluation avec ceux de la LOLF. Une méthode et des indicateurs de contexte (issus de CORINTHE), d'activité (issus de Parcours 3), de résultats (issus de Parcours 3), d'efficacité et d'efficience (issus de ICARE) ont été définis. En 2007, l'outil d'évaluation sera testé dans deux missions locales par région en vue de sa généralisation en 2008. Le comité de pilotage national accompagne l'ensemble de l'expérimentation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Les observations de la Cour selon lesquelles le système d'information des missions locales comporte encore des lacunes en matière de gestion budgétaire et comptable sont partagées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

A cet égard, il fau noter qu'outre leur participation aux maisons de l'emploi, les missions locales ont reçu compétence pour attribuer aux jeunes bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) une allocation financée sur crédits d'Etat (60 M€ prévus en PLF 2007).

Cette capacité nouvelle qu'ont les missions locales d'engager des dépenses qui pèsent sur le budget de l'Etat justifie donc d'autant plus que le contrôle de l'Etat sur ce réseau soit renforcé et que ce dernier se dote d'instruments de pilotage financier adaptés.

Deux dispositifs de l'assurance-chômage

(Rapport public thématique « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi »

Dans son rapport sur l'assurance chômage publié en 2006, la Cour avait critiqué, pour des raisons diverses, deux dispositifs gérés par l'Unédic ou les Assédic.

L'allocation de solidarité spécifique[42]

La Cour avait recommandé que l'encadrement juridique des modalités de versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) versée par les Assédic pour le compte de l'Etat aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à indemnisation soit rapidement redéfini.

Un décret du 30 décembre 2003 avait limité à deux ou trois ans la durée du versement de l'ASS pour les bénéficiaires de moins de 55 ans. La Cour avait observé que la mise en œuvre de cette mesure avait été suspendue à la suite d'un simple courriel du ministère chargé de l'emploi, adressé à l'Unédic le 8 avril 2004, courriel qui n'avait été suivi d'aucune révision du décret. En mars 2006, les versements étaient encore effectués en l'absence de toute base légale.

Parallèlement à la publication du rapport, le Procureur général, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), avait saisi cette juridiction de l'infraction aux règles d'engagement des dépenses publiques que pouvait constituer la décision de poursuivre le versement de l'ASS au-delà de la durée réglementaire.

---

42) observations figurant pages 82 et 116 du rapport public thématique « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi »

A la suite de ces interventions, une régularisation a été opérée par un décret du 19 juillet 2006 dont le principal objet est de supprimer la limitation de la durée de versement introduite en décembre 2003. Compte tenu de la mise en conformité du droit et de la pratique observée par la Cour, la procédure devant la CDBF n'a pas été poursuivie.

La « contribution Delalande »[43]

La Cour avait recommandé la suppression de la contribution dite « Delalande »

La « contribution Delalande », instituée en 1987, est l'une des contributions dites particulières perçues par les Assédic. Destinée à ralentir les licenciements de salariés âgés, elle est versée par l'employeur dans certains cas de rupture du contrat de travail d'un salarié de 50 ans ou plus.

La Cour avait constaté les difficultés et le coût de son recouvrement, qui tenaient largement à la complexité de ses conditions de mise en œuvre, alors que ses effets économiques sur l'emploi restaient des plus incertains. Elle a donc recommandé la suppression de cette taxe.

La suppression progressive de la « contribution Delalande » est l'une des actions inscrites dans le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors de juin 2006. Cette mesure a été incluse dans la loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social. Il est prévu, dans un premier temps, de ne plus percevoir la « contribution Delalande » en cas de rupture du contrat de travail des salariés nouvellement embauchés.

Au 1er janvier 2008, l'article L. 321-13 du code du travail instituant cette cotisation sera abrogé.

43) Observations figurant pages 87 et 116 du rapport précité.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

Dans le cadre de la mission de la Cour des comptes portant sur "deux dispositifs de l'Assurance chômage", l'Unédic n'a pas d'observation à formuler étant précisé que :

- pour ce qui concerne l'ASS, un important travail de rapprochement des services de la DGEFP et des services de l'Unédic (Direction des affaires juridiques et Direction des études et des statistiques) est en cours.

- pour ce qui concerne la contribution Delalande, l'Unédic reverse à l'Etat mensuellement 1/12ème du montant affecté au FNE au cours de l'année précédente, et l'Etat doit 96 M€ à l'Unédic au titre de régularisations sur exercices antérieurs.

Toutefois, la convention relative à la clarification des relations financières entre l'Etat et l'Unédic, approuvée par le Bureau de l'Unédic le 13 décembre dernier, règle cette question. Par ailleurs, les travaux engagés avec la DGEFP sur les modes de facturation permettent d'engager, dans cette voie, des travaux de même nature pour l'ensemble des autres dispositifs gérés pour le compte de l'Etat.

Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat

(rapport public annuel 2004, pages 221 et suivantes)

Dans son rapport public 2004, la Cour a examiné les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'évaluer l'efficacité des politiques d'aides à l'emploi qui mobilisaient 2,4% du PIB en 2004 et qui visent à combattre la persistance d'un niveau élevé de chômage.

Sans méconnaître les difficultés inhérentes à l'évaluation des aides à l'emploi, le rapport de la Cour observait que, principalement à cause d'une insuffisance de l'organisation institutionnelle et d'une demande du législateur et du gouvernement privilégiant généralement le suivi et les évaluations légères, l'évaluation lourde[44] des politiques d'aide à l'emploi en France restait insuffisamment développée.

L'organisation institutionnelle et l'accès aux données

La Cour avait observé que, s'il existait en France une capacité à faire des évaluations de qualité, il n'y avait pas assez de confrontation entre des évaluations d'origine différente et que les évaluations a posteriori existantes - « ex post » - dépendaient principalement, notamment pour des raisons d'accès aux données, de la recherche économique placée dans l'orbite de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et, au sein du ministère de l'emploi, de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

44) Le rapport appelait « évaluations lourdes » les évaluations menées par des organismes spécialisés présentant des garanties d'objectivité et de scientificité tel l'ancien Conseil national de l'évaluation (évaluations dites « institutionnelles ») et les évaluations faisant appel à des techniques scientifiques de mesures d'impact.

La Cour avait souhaité la création d'un centre d'impulsion extérieur à l'administration définissant les objectifs et les modalités de la démarche évaluative puis assurant la diffusion des résultats.

La création, par décret du 7 avril 2005, du Conseil d'orientation pour l'emploi[45], répond partiellement à la recommandation de la Cour. Chargé de formuler des diagnostics sur les causes du chômage et de proposer des mesures permettant de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois, il a aussi pour mission d'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation.

Dans le rapport sur les aides publiques[46] que le Conseil a publié, et dans lequel il reprend à son compte les conclusions de la Cour, il préconise la création d'une commission d'évaluation des aides placée auprès de lui, composée des différents acteurs intéressés, qui serait chargée de formuler des propositions sur la mise en cohérence des dispositifs et serait dotée d'un fonds lui permettant de financer des études. Le Conseil a également considéré qu'il était souhaitable d'instituer une obligation de rendre compte au Parlement de l'impact des mesures prises et de prévoir les crédits nécessaires à cette évaluation.

Toutefois, ces suggestions n'ont pas été concrétisées.

La Cour soulignait l'insuffisante coordination des travaux d'évaluation menés par les administrations

Des initiatives ont été prises pour améliorer la cohérence des programmes de travail entre les administrations.

- la DARES

A la suite du rapport de la Cour, la DARES a créé un groupe de travail sur l'évaluation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi regroupant les principales institutions et personnalités intéressées, chargé de recenser les besoins d'évaluation des dispositifs en place, de coordonner les projets, de mettre en commun les connaissances accumulées et, surtout, d'anticiper les

45) Le COE est composé de 50 membres dont des parlementaires, des membres du Conseil économique et social, des représentants des partenaires sociaux, des associations de responsables des collectivités territoriales, des administrations concernées, du président du Centre de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) et de personnalités qualifiées.

46) Conseil d'orientation pour l'emploi (2006), *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février 2006.

besoins d'évaluation qu'appelleraient les dispositifs nouveaux ou envisagés. Les travaux de ce groupe ont conduit au lancement d'un appel à projets de recherche pour 2006 sur « l'accompagnement vers l'emploi et l'accompagnement dans l'emploi ».

La Cour souhaite que les résultats de ces travaux fassent l'objet d'une synthèse tirant le bilan de la politique d'accompagnement des chômeurs, évaluant son impact sur le retour à l'emploi des bénéficiaires et indiquant les améliorations susceptibles de lui être apportées. Les principaux éléments de cette synthèse pourraient être rassemblés dans un rapport destiné au public.

La DARES a également pris l'initiative de créer un conseil scientifique[47] de la mission « travail et emploi », réuni pour la première fois le 6 septembre 2006, qui donnera un avis sur les orientations et projets de recherche élaborés par la DARES.

- le CREST

A la suite du rapport de la Cour, le Centre de recherche en économie et statistique (CREST) a institué un groupe de travail transversal aux différents laboratoires qui le composent[48], chargé d'élaborer des propositions afin de donner plus de visibilité aux évaluations micro-économiques. Ce groupe préconise que le CREST mette en place une politique de communication et d'offre de formation plus active afin d'aller au devant de la demande d'évaluation, de contribuer à son développement et de rester en phase avec les problématiques et les attentes des administrations. Une structure a été créée, composée d'un noyau de chercheurs spécialisés dans les différents secteurs où l'évaluation des politiques publiques est développée. Dans le domaine de l'emploi, cette structure a pris des contacts avec la DARES pour définir ce que pourraient être les données nécessaires à l'évaluation des nouveaux dispositifs d'aide en faveur des chômeurs.

Ces initiatives qui vont dans le sens des recommandations de la Cour confirment et renforcent le rôle du CREST dans le dynamisme de l'évaluation scientifique, économétrique et expérimentale.

47) composé de huit représentants des administrations concernées, huit personnalités qualifiées et de deux représentants, l'un du Centre d'études de l'emploi (CEE), l'autre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

48) Le centre de recherche en économie et statistique (CREST), qui dépend du groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) de l'INSEE, regroupe 9 laboratoires.

- le centre d'études de l'emploi (CEE)

Au cours de la période récente, le CEE[49] a participé à des évaluations marquantes, notamment dans le domaine des politiques d'accompagnement des chômeurs et des allégements de charges.

Cependant, les orientations stratégiques qui figurent dans le contrat de progrès conclu pour la période 2006-2009 avec les ministères chargés de l'emploi et de la recherche ne mentionnent pas l'évaluation ; les objectifs et les indicateurs de résultats retenus n'y font pas non plus référence. *Cette évolution, si elle se confirmait dans le programme de travail en cours d'élaboration, risquerait d'entraîner le retrait d'un acteur du système d'évaluation français qui en compte trop peu*. La DGEFP et la DARES ont indiqué à la Cour que tel n'était pas leur souhait.

- La Cour avait considéré que les organismes de recherche non liés à l'administration, notamment universitaires, ne jouaient pas assez le rôle qui leur incombait dans tout système d'évaluation.

Ces organismes n'ont pas accru significativement leur influence. Les ministères du travail et de la recherche ont mis en place un Conseil d'orientation de la recherche (COR) chargé de suivre le contenu et le coût des recherches, mais il ne s'est réuni qu'une fois, en novembre 2004, et n'a pas évoqué les questions générales d'évaluation.

L'accès aux données

- La Cour avait constaté – et la réponse conjointe des ministres chargés des finances et de l'emploi lui donnait raison sur ce point – que les difficultés d'accès aux données étaient un obstacle aux évaluations scientifiques.

Les deux textes intervenus en 2004 pour traduire en droit français la directive européenne de 1995 sur la protection des individus en ce qui concerne le traitement des données individuelles marquent une certaine ouverture par rapport à la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

49) Le CEE est un établissement public administratif chargé des études sur l'emploi et composé de chercheurs, économistes et sociologues principalement, travaillant à partir de données statistiques et d'enquêtes de terrain.

L'ordonnance du 25 mars 2004 permet l'accès des chercheurs, sur décision des ministres concernés, après avis favorable du comité du secret statistique, aux données que les administrations collectent sur les entreprises et transmettent à l'INSEE ou aux services statistiques ministériels. Elle élargit la compétence du comité du secret[50], jusque-là limitée aux données sur les entreprises collectées par enquête, aux données issues des déclarations administratives. Sur les 26 demandes examinées entre juin 2004 et décembre 2005 portant sur 34 enquêtes ou déclarations de la DARES, 21 ont abouti à une décision ministérielle positive[51]. Depuis la mi 2005, les demandes ont fortement augmenté : plus des trois quarts d'entre elles ont été enregistrées au second semestre 2005. Les décisions de transmission ont porté notamment sur les déclarations de mouvements de main d'œuvre et l'enquête sur la structure des emplois.

En revanche, deux demandes relatives à l'accès à la base de données SUSE (système unifié de statistique d'entreprises) de l'INSEE n'ont pu aboutir, en dépit de l'avis favorable du comité, du fait que cette base comprend à la fois des données de nature statistique et de nature fiscale. La direction générale des impôts a jusqu'ici opposé à ces demandes la stricte application des dérogations à la règle du secret professionnel prévues au chapitre III (section II) du livre des procédures fiscales. Le directeur général de l'INSEE s'est rapproché du directeur général des impôts sur ce sujet.

La loi du 6 août 2004 modifiant la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978 permet le traitement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques de données à caractère personnel initialement recueillies pour un autre objet, sous réserve de déclaration, de demande d'autorisation ou d'avis à la CNIL. Aucune demande ne s'est rapportée à cette disposition de la loi.

50) La composition du comité a été précisée par un décret du 7 avril 2005.

51) Les 5 demandes ayant fait l'objet d'un refus émanaient de l'ANPE, de l'APEC, de La Poste, du centre de recherches politiques de la Sorbonne et du CEE (refus partiel). Les demandes de l'ANPE, de l'APEC et de La Poste, qui portaient sur le fichier de données de l'enquête « Offre d'emploi et recrutement » (OFER) ont finalement reçu une issue favorable : le comité du secret a demandé le 13 juin 2006 que « les données individuelles des établissements de l'enquête OFER deviennent accessibles à tous sur le site Internet de la DARES après avoir été strictement anonymisées. » Les fichiers ont été communiqués aux trois organismes et la mise en ligne devait intervenir mi-octobre 2006.

De son côté, l'INSEE a mis en ligne plusieurs fichiers individuels anonymisés d'enquêtes sur les ménages, dont l'enquête sur le patrimoine et l'enquête sur l'emploi en continu pour les années 2003 – 2004.

La Cour constate que l'application des textes intervenus en 2004 marque un début d'évolution favorable à un accès plus large des chercheurs aux données individuelles mais que des progrès peuvent encore être réalisés. En particulier, il serait utile que l'INSEE mette à la disposition des chercheurs intéressés un guide pratique des modalités de présentation d'un dossier de demande au comité du secret statistique.

Au-delà même des seules préconisations de la Cour, d'autres développements sont intervenus

La création envisagée d'un centre de données sécurisées

Un groupe de travail de l'INSEE chargé d'examiner les conditions d'accès des chercheurs aux données individuelles a proposé au comité de direction de l'Institut, le 12 juillet 2005, d'étudier la mise en place d'un centre d'accès sécurisé en partenariat avec « les acteurs de la recherche ». Le projet pourrait s'inspirer de l'expérience danoise d'accès à distance par connexion Internet cryptée et sécurisée. Il était prévu de réunir fin 2006, sur la base d'un texte établi le 29 septembre par le comité de concertation pour les données en sciences humaines et sociales, une conférence des instances qui pourraient participer à un tel projet et/ou le financer[52]. La Cour suivra avec intérêt le développement de cette question.

Par ailleurs, une réflexion concernant les procédures d'accès à distance à des données individuelles dans des environnements protégés et dans un cadre européen est engagée. L'institut statistique européen Eurostat doit demander à la direction générale de la Commission européenne compétente l'inscription de ce thème de travail au 7ème programme cadre européen pour la recherche. Actuellement, Eurostat a un centre d'accès sécurisé aux données individuelles à Luxembourg, auquel l'INSEE, n'étant pas reconnu comme organisme de recherche[53] par Eurostat, n'a pas accès à ce titre. Il paraît souhaitable que l'INSEE entreprenne une démarche d'accréditation auprès d'Eurostat, à l'instar de la Banque centrale européenne, par exemple.

52) Ministères chargés de la recherche, des finances, de l'emploi, de la santé ; CNIL, CNRS et CNIS (Conseil national de l'information statistique).
53) bien que la recherche figure dans les missions statutaires de l'INSEE (décret du 14 juin 1946).

La collecte par l'Etat des données décentralisées

Il s'agit là d'un problème difficile qui se pose en matière de politique de l'emploi comme pour toute politique décentralisée : la loi du 13 août 2004 fait obligation aux collectivités territoriales de transmettre des informations individuelles, en vue de la réalisation d'enquêtes statistiques, à l'Etat qui doit leur restituer les résultats de l'exploitation des données ainsi recueillies. A la mi-octobre 2006, la DARES a passé de premières conventions avec cinq régions[54] afin de formaliser la transmission des informations qui alimentent la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (BREST). Pour rendre plus fiables les informations collectées dans cette base, la DARES a modifié et homogénéisé depuis février 2006 l'ensemble des bordereaux à l'origine de ces données. Par ailleurs, l'enquête auprès des régions sur la formation professionnelle et l'apprentissage est en cours de refonte pour mieux distinguer les actions de formation financées par les régions par type de formation et par public bénéficiaire.

L'action sur les obstacles au développement de l'évaluation

La Cour avait observé que le développement de l'évaluation se heurtait à un certain nombre de difficultés : faible demande, obstacles méthodologiques, instabilité des politiques, faible utilisation des résultats des évaluations pour la préparation des décisions - qu'il importait d'atténuer. Ses suggestions ont été très inégalement suivies selon les domaines.

La Cour avait constaté la faible demande du législateur et des responsables politiques qui privilégiaient le suivi des politiques et les études légères

La loi de programmation sur la cohésion sociale du 18 janvier 2005 n'impose aucune contrainte d'évaluation, si ce n'est pour les conventions pluriannuelles Etat-ANPE-Unédic. Les 23 indicateurs du volet emploi visent à en suivre la montée en charge plutôt qu'à en préparer l'évaluation.

54) Limousin, Centre, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne et Lorraine.

Le plan d'urgence pour l'emploi, en revanche, prévoit l'évaluation du CNE (contrat « nouvelles embauches » créé par ordonnance du 2 août 2005) au plus tard au 31 décembre 2008 par une commission associant les organisations d'employeurs et de salariés. Mais cette obligation d'évaluation ne concerne pas tous les dispositifs du plan d'urgence.

La DGEFP a continué à privilégier le suivi des mesures et, concentrant sa demande sur la construction des indicateurs pour la LOLF, elle n'a commandé au comité des programmes de la DARES aucune évaluation lourde en 2004 et 2005, faisant valoir à la Cour que « les demandes qu'(elle) formule auprès de la DARES reflètent l'urgence de (ses) besoins plus que leur étendue. »

En ce qui concerne le service public de l'emploi, des impulsions significatives ont été données : les conventions[55] prévoient que les nouveaux dispositifs d'accompagnement du demandeur d'emploi seront évalués par des méthodes statistiques mises au point par des équipes de recherche et par l'expérimentation contrôlée. Un comité stratégique doit, en outre, veiller à la coordination des travaux.

La Cour a cependant relevé que l'évaluation de l'incidence éventuelle de l'accompagnement sur la sortie du chômage, qui avait fait l'objet de travaux antérieurs utiles, n'était pas mentionnée dans ces conventions.

La deuxième source des difficultés relevées par la Cour provenait des obstacles méthodologiques et la Cour notait ainsi que la France ne pratiquait pas l'expérimentation contrôlée.

Pour des raisons sociales et culturelles la France ne pratiquait pas la méthode de l'expérimentation contrôlée[56]. Ce verrou est en passe d'être levé ; la décentralisation de nouvelles mesures d'aide à l'emploi, l'ouverture du placement des chômeurs à des acteurs privés, permettant la comparaison de populations pratiquement identiques de bénéficiaires et de non bénéficiaires des dispositifs, offrent des conditions favorables à l'expérimentation contrôlée.

55) Convention tripartite Etat-ANPE-Unédic du 5 mai 2006 relative à la coordination des actions de service public de l'emploi et convention ANPE-Unédic relative à la mise en œuvre du « projet personnalisé d'accès à l'emploi ».

56) L'expérimentation contrôlée consiste, sur le modèle d'expérimentation des traitements médicaux, à constituer deux groupes de personnes aléatoirement sélectionnées (pour éliminer le plus possible les dissemblances entre les deux groupes), les bénéficiaires et les non bénéficiaires d'une mesure, et d'observer leur évolution après la mise en œuvre de la mesure afin d'isoler son effet propre.

Le CREST a répondu, dans le cadre de la structure informelle EPROS créée par Eurostat, à un appel à projets financé par l'Union européenne visant à développer des méthodes d'expérimentation des politiques qui permettent leur comparaison internationale. Par ailleurs, il a été chargé par un conseil général d'une évaluation du dispositif « Placement et reclassement dans l'emploi des bénéficiaires du RMI » intégrant, pour la première fois en France, une phase d'expérimentation et un suivi des personnes sur deux ans.

Il faut toutefois relever l'échec de l'expérimentation contrôlée prévue lors de la mise en place par l'ANPE et l'Unédic d'opérations expérimentales de placement par des opérateurs privés. Cette expérimentation, organisée conjointement par l'ANPE et l'Unédic, et dont les résultats devaient conditionner l'extension du placement par les opérateurs privés, aurait dû être confiée à des équipes spécialisées extérieures capables d'imposer à l'opérateur évalué le respect des règles conditionnant la fiabilité de la méthode.

La Cour avait aussi relevé que l'utilisation des méthodes statistiques sur données individuelles par les administrations pour leurs travaux courants de préparation des décisions ou d'évaluation des dispositifs existants était encore embryonnaire.

La recherche française sur les évaluations économétriques reste très dynamique et de niveau international, ce qui confirme et renforce le constat antérieur de la Cour. En témoignent les travaux du CREST intervenus après le rapport de la Cour, ainsi que le succès du colloque international sur les méthodes économétriques d'évaluation des politiques publiques, organisé à Paris du 14 au 16 décembre 2005 par l'ADRES[57].

Toutefois, l'évaluation, notamment sur données micro-économiques, est encore, pour une large part, un domaine réservé à la recherche, et, au sein de celle-ci, à un nombre très réduit de chercheurs spécialisés. En conséquence, les évaluations réalisées sont surtout celles qui innovent sur le plan méthodologique.

Si le CREST s'emploie désormais à combler cette lacune, la Cour recommande qu'une réflexion sur la possibilité de passer de la phase de recherche à la phase de développement des outils d'évaluation mis au point par les chercheurs soit entreprise par le ministère de l'emploi.

57) Association pour le développement de la recherche en économie et en statistique.

La Cour recommandait enfin une amélioration de la collecte des données nécessaires à l'évaluation

La DARES prévoit d'organiser une consultation des chercheurs afin de mettre en place, en concertation avec l'INSEE, les bases statistiques qui permettront des travaux d'évaluation solides sur l'effet du CNE et le devenir de ses bénéficiaires.

L'ANPE s'emploie à élaborer des bases de données individuelles de demandeurs d'emploi intégrant le montant et la durée de chaque indemnisation perçue, ces éléments étant susceptibles d'influencer le comportement de retour à l'emploi et l'efficacité des prestations d'accompagnement prescrites par l'Agence[58]. Par appariement du fichier historique des demandeurs d'emploi et de l'enquête « sortants » du chômage, l'ANPE fournira, après accord de la CNIL, des données, qui n'existaient pas auparavant, sur les reprises d'emploi de chômeurs qui ne se réinscrivent plus ou sont radiés. Le système d'information sur les demandeurs d'emploi contiendra désormais des informations sur les organismes sous-traitants des prestations de l'Agence. Des évaluations comparatives de leur efficacité pourront ainsi être menées.

L'ANPE, la DARES et l'INSEE se proposent d'apparier ce fichier historique avec celui des déclarations annuelles de salaires (DADS), ce qui devrait éclairer la question de savoir dans quelle mesure les dispositifs d'accompagnement des chômeurs entraînent des créations nettes d'emplois. La DARES, pour préparer le lancement en 2007 d'un dispositif d'enquêtes plus complet sur le devenir des bénéficiaires de contrats aidés, a demandé à des chercheurs extérieurs d'expertiser le précédent dispositif d'interrogation par panel (Panel 2000).

Ces initiatives témoignent qu'un effort est engagé pour adapter les systèmes d'information sur l'emploi et le chômage aux besoins de l'évaluation. La Cour suivra avec intérêt la mise en œuvre de ces projets.

58) Auparavant il était seulement possible de savoir si le demandeur était indemnisé ou non.

Les suites données aux évaluations

La Cour avait observé que les évaluations, même lorsqu'elles sont conclusives, débouchent rarement sur des inflexions des politiques

> Le ministère de l'emploi s'est employé à rapprocher les études et évaluations de la préparation de la décision. Un séminaire mensuel « Emploi et travail » est désormais organisé conjointement par la DARES et le CEE pour favoriser les échanges entre les agents du ministère et les auteurs de travaux, notamment d'évaluation, sur ces sujets.
>
> Certaines évaluations ont eu une influence directe sur la réforme des dispositifs. Ainsi, la réforme de l'accompagnement des jeunes très éloignés du marché du travail, au moment de l'abandon de TRACE[59] pour CIVIS[60], a tiré profit d'une évaluation suggérant que pour être efficace l'accompagnement devait reposer sur un nombre minimum d'entrevues entre le jeune bénéficiaire et les missions locales.
>
> Le Conseil d'Etat, constatant dans son rapport public 2006 le caractère instable et foisonnant du droit français, propose de rendre obligatoires des études d'impact lors de l'élaboration d'un projet de loi ou d'ordonnance. Cette préconisation devrait être étendue à l'évaluation des dispositifs que les textes préparés réforment ou suppriment.

Le nombre d'études d'évaluation

La Cour avait recommandé une augmentation du nombre des évaluations et souhaité qu'elles émanent d'un cercle plus large que celui de l'administration

> Depuis le rapport de la Cour, un nombre plus important d'évaluations sur données individuelles ont été réalisées et programmées. Toutefois la place de la recherche universitaire reste réduite et les organismes d'études privés sont rarement mobilisés. Par ailleurs, faute d'organisme spécialisé, la réalisation d'évaluations institutionnelles n'a pas été reprise. Enfin, les dispositifs d'aide à l'emploi sont très inégalement évalués.

59) Trajet d'accès à l'emploi.
60) Contrat d'insertion dans la vie sociale

L'évaluation des aides directes et des aides d'accompagnement

Le nombre d'évaluations réalisées et surtout programmées a fortement augmenté, en particulier dans le domaine de l'accompagnement des chômeurs.

Le CREST a mené beaucoup d'évaluations utilisant les méthodes économétriques, dont nombre d'entre elles conjointement avec d'autres administrations ou partenaires[61]. Leur programmation est plus précoce ; ainsi le CREST a-t-il décidé de préparer dès maintenant une évaluation sur le CNE. L'ANPE a prévu, entre autres, avec la DARES, de poursuivre les études d'évaluation scientifiques du PARE-PAP[62] qu'elle a initiées de 2002 à 2004 par des évaluations du « suivi mensuel personnalisé » (SMP) qui lui a succédé. Elle devrait également, avec la DARES, procéder à une évaluation ex post des techniques de diagnostic avancé des difficultés pour les chômeurs de trouver un travail.

A la demande du Premier ministre, le Centre de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) a réalisé en 2005 une analyse approfondie des dispositifs d'aide au retour à l'emploi qui, sans être une évaluation, constitue un bilan synthétique critique.

La réduction du temps de travail

La Cour avait noté que très peu d'évaluations ex post avaient été menées sur la réduction du temps de travail en dépit de l'importance des enjeux économiques et financiers de cette politique et que, parmi ces évaluations, celle de la DARES était la seule qui reposait sur des méthodes faisant appel à des données microéconomiques observées.

Depuis, l'INSEE a mené à son terme une étude d'évaluation ex post des effets joints de la réduction du temps de travail et des allégements de charges sur les bas salaires dont les premiers résultats, encore provisoires, avaient été mentionnés dans le rapport de la Cour. Cette étude se montre sceptique sur la possibilité d'effectuer une analyse complète des effets à moyen et long terme de la réduction du temps de travail.

61) INSEE, DARES, ANPE, Université d'Evry.
62) Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et projet d'action personnalisé (PAP).

L'INSEE considère que ce travail s'est conclu sur une impossibilité d'aller plus loin avec les méthodes actuellement disponibles d'évaluation ex post. Il explore la possibilité de construire une maquette de simulation de comportement individuel d'entreprises destinée à faire ressortir comment l'impact des politiques d'aide à l'emploi dépend des différentes contraintes de production auxquelles les entreprises font face.

Les allégements de charges

Le rapport de la Cour avait observé que cette politique n'avait donné lieu qu'à une seule évaluation sur données individuelles, les autres travaux étant des évaluations par simulation macroéconomique ou microéconomique.

Aucune nouvelle évaluation sur données individuelles n'a été menée. L'INSEE et le CREST envisagent d'actualiser en 2007, sur la période récente, l'évaluation économétrique sur données individuelles aujourd'hui existante, réalisée en 2001 sur la période 1995-1997.

En revanche, de très nombreux travaux de simulation ont été réalisés depuis le rapport de la Cour. L'INSEE a enrichi le modèle macroéconomique qu'il utilise (MESANGE) par l'introduction d'une distinction entre les salariés qualifiés et les salariés non qualifiés permettant une meilleure évaluation des allégements ciblés La Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) a actualisé, sous une forme améliorée, ses travaux antérieurs de simulation sur maquettes théoriques.

Des études sectorielles ont été développées. Quelques synthèses critiques ont été réalisées. Une recension critique de toutes les évaluations a été faite par la DARES et par l'Université d'Evry. Un travail de synthèse conjoint de la DARES et de la DGTPE a été présenté au COE et repris dans son rapport sur les aides publiques. La DARES vient de confier à trois équipes de recherche une évaluation de l'impact des modifications apportées au dispositif d'allègement des charges en 2003 (loi Fillon).

Toutes les études ne conduisent pas aux mêmes résultats, mais convergent sur un certain nombre de diagnostics communs ; en particulier elles concluent toutes à l'existence d'emplois créés ou préservés par ces allégements. Toutefois, à cause de l'instabilité du dispositif notamment, l'efficacité quantitative de cette politique reste trop incertaine au regard de son coût, comme l'a montré le rapport demandé par la commission des finances de l'Assemblée

nationale à la Cour des comptes. En outre, la Cour a constaté qu'il n'existe pas d'études de simulation des conséquences, dans l'économie française actuelle, de modifications envisageables du périmètre et de l'ampleur de ces allègements.

***

Depuis la publication du rapport public 2004, des efforts ont été entrepris et des progrès sensibles réalisés dans le domaine de l'évaluation des aides à l'emploi. L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances devrait concourir à favoriser le développement d'une culture de l'évaluation, dès lors qu'elle s'accompagne de la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultat, sans que ces derniers puissent dispenser de travaux plus approfondis. L'accès aux données individuelles des entreprises et des ménages a également commencé à s'ouvrir.

Cependant, la place des chercheurs non liés à l'administration, notamment universitaires, reste encore insuffisante. Il faut regretter que la démarche évaluative ne soit toujours pas impulsée par un centre extérieur à l'administration, le Conseil d'orientation pour l'emploi n'assumant pas à ce jour cette fonction. Il reste encore du chemin à parcourir avant que les pouvoirs publics ne disposent, préalablement à leurs décisions, d'appréciations suffisamment fiables sur l'impact des divers types d'aides à l'emploi existantes.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Dans son rapport public 2004, la Cour avait examiné les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'évaluer l'efficacité des politiques d'aides à l'emploi. Elle observait que l'insuffisance du développement de l'évaluation « lourde » des politiques de l'emploi s'expliquait principalement par un défaut de l'organisation institutionnelle.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se félicite des observations de la Cour selon lesquelles des efforts ont été entrepris et des progrès sensibles réalisés ces deux dernières années dans l'organisation de l'évaluation et l'accès aux données.

La création du Conseil d'orientation pour l'emploi, début 2005, illustre bien cette dynamique. De même, il est tout à fait significatif que la DARES ait pris l'initiative de créer un conseil scientifique de la mission « Travail et emploi » composé, en sus des représentants des administrations concernées, de huit personnalités qualifiées, ainsi qu'un groupe de travail regroupant les principales institutions et personnalités intéressées en vue, notamment, de recenser les besoins d'évaluation des dispositifs existants et de ceux qui pourraient être mis en place.

Le MINEFI note également avec grand intérêt que la DARES a élargi son comité des programmes en y associant notamment la direction du Budget. Cette initiative ne peut que favoriser l'évaluation des politiques publiques, qui, dans le cadre de la LOLF, constituent un élément central de la démarche de performance initiée par la nouvelle procédure budgétaire.

Le MINEFI partage, par ailleurs, le constat de la Cour relatif à l'insuffisante place des chercheurs non liés à l'administration et note, comme le fait la Cour, qu'il serait utile de mettre à la disposition des chercheurs intéressés un guide pratique des nouvelles modalités d'accès aux données.

Enfin, la Cour indique que les obstacles à l'expérimentation contrôlée sont en passe d'être levés, ce qui est tout à fait nécessaire car la mesure de l'efficacité d'une politique publique ciblée sur telle ou telles catégorie de bénéficiaires par comparaison à une population témoin non bénéficiaire de cette politique est essentielle pour évaluer son efficacité dans l'esprit de la LOLF. Ces nouvelles pratiques d'évaluation qui, au demeurant, sont courantes dans le domaine de la santé devraient prioritairement être favorisées et systématisées en ce qui concerne les contrats aidés et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Elles devraient en outre être réalisées avant toute généralisation éventuelle à l'ensemble de la population d'une mesure expérimentale. Le MINEFI note qu'à cet égard le dispositif actuel de contrat de transition professionnelle limité à huit bassins d'emploi pourrait servir de laboratoire pour une telle évaluation.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)

Concernant les impulsions en matière d'évaluation :

Le dernier paragraphe fait référence à juste titre aux impulsions en matière d'évaluation prévues dans les conventions tripartite Etat- ANPE- UNEDIC et bipartite ANPE- UNEDIC, du 5 mai 2006 et du 1er juin 2006. Il a en effet été décidé de mettre en place conjointement entre les parties signataires, des évaluations statistiques et des expérimentations contrôlées, confiées à des équipes de chercheurs spécialisées.

Concernant la pratique de l'expérimentation contrôlée :

Il est exact de noter que l'expérimentation contrôlée programmée pour la première vague d'expérimentation de l'accompagnement des allocataires par des opérateurs privés (9 100 en 2005 et 2006) a échoué. Nous rappelons ci-dessous les précisions transmises à l'occasion des réactions au rapport de suivi sur les évaluations transmis en octobre dernier : « Il était souhaité à l'origine que l'évaluation de l'expérimentation contrôlée soit effectivement confiée à des équipes spécialisées externes capables d'imposer des règles de l'expérimentation. Toutefois de multiples écarts sont venus s'interposer entre ce qu'auraient du être les conditions de l'expérimentation contrôlée et ses conditions effectives. Le taux d'adhésion au dispositif s'est avéré trop faible (et il a donc été nécessaire de « puiser » dans la population témoin constituée initialement). La procédure de contact des demandeurs d'emploi a été biaisée, puisque dans certains cas les orientations vers les opérateurs privés se sont réalisées directement depuis les ASSEDIC concernées et non depuis les agences locales (y compris dans des délais après l'inscription qui n'étaient pas ceux prévus et pour des demandeurs d'emploi en procédure de « réinscription rapide »). Les quotas d'envoi des demandeurs sont ainsi devenus différents en « structure » et trop importants au vu des populations initialement ciblées dans chaque agence locale concernée, pour que les populations de l'expérimentation et une population témoin d'assez grande taille puissent être constituées et que de la sorte une évaluation significative puisse être réalisée. La volonté de modifier l'expérimentation en cours de route a été exprimée par les chercheurs, mais cette proposition n'a pas été suivie, pour des raisons liées aux difficultés opérationnelles de la procédure proposée. »

Toutefois, la nouvelle vague d'expérimentation d'accompagnement des demandeurs d'emploi allocataires par des opérateurs privés qui démarrera en janvier 2007 pour 41 000 demandeurs d'emploi, ainsi que celle d'un accompagnement renforcé de la part de l'ANPE, conduit dans le cadre du programme « Cap vers l'Entreprise » prévoient bien la mise en place d'une expérimentation contrôlée. Ceci répond effectivement à l'objectif partagé par nos institutions d'évaluer le mieux possible l'effet des interventions du service public de l'emploi. L'opération en cours est par ailleurs conduite en

lien étroit avec une équipe de chercheurs du CREST/ INSEE et avec la DARES. Les organismes concernés sont résolus aujourd'hui à mener à bien cette démarche d'expérimentation contrôlée.

Concernant les effets des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi sur les créations d'emploi :

L'un des objectifs de l'évaluation concerne la diminution du chômage, sachant que celle ci peut résulter d'effets intermédiaires, seuls mesurables : vitesse de sortie du chômage, amélioration de la fluidité du marché du travail, meilleure adéquation de l'emploi retrouvé, plus grande rapidité de réponses à des besoins d'emploi. Les travaux antérieurs de l'ANPE auxquels il est fait mention dans ces paragraphes, et qui concernaient la période de mise en place du PARE/PAP, avaient davantage comme objectif d'identifier les effets propres de la conjoncture dans les évolutions du chômage enregistrées à cette époque, et par suite le contenu en emplois liés à ce contexte conjoncturel.

Concernant l'amélioration de la collecte des données nécessaires à l'évaluation :

Le système d'information contiendra désormais des informations sur les organismes sous-traitants des prestations de l'Agence. Cette information est déjà enregistrée, mais ne figure pas dans la « liste » des demandeurs d'emploi. Il n'est pas prévu que cette information soit ajoutée à cette liste. En revanche les informations sur les opérateurs privés de placement de l'UNEDIC seront bien présentes dans le système d'information sur les demandeurs d'emploi (GIDE).

L'appariement des données du fichier historique avec celles des Déclarations annuelles des salaires (DADS) est effectivement un projet en cours. Il est entré dans une phase avancée, puisque l'on en est à l'étape de rédaction d'une convention tri- partite, entre l'ANPE, la DARES et l'INSEE.

Il est prévu que l'ANPE, prescripteur des contrats aidés de la loi de programmation sur la cohésion sociale, participe au travail de mise en place d'un dispositif d'enquêtes par la DARES sur les bénéficiaires des contrats aidés et leur devenir, notamment en croisant l'information avec le fichier historique.

Concernant les évaluations des aides d'accompagnement :

Il est exact d'indiquer que l'ANPE a initié une nouvelle vague d'enquêtes concernant le devenir des personnes 6 et 12 mois après leur entrée en suivi mensuel personnalisé. Ces études permettront de conduire des évaluations scientifiques à travers des confrontations avec les données du Fichier historique. Il est aussi prévu de conduire, en lien avec la DARES, des travaux évaluatifs sur l'outil de diagnostic du risque de chômage de longue durée.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments de réponses relatif à l'insertion de la Cour des comptes sur « les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat »

Concernant le placement des demandeurs d'emploi, l'échec noté dans l'insertion e la Cour des comptes sur l'expérimentation conduite entre 2004 et 2006 est dû en partie au fait que plus de 60 % des demandeurs d'emploi sélectionnés ont refusé d'entrer dans le dispositif, ce qui a conduit les services de l'Unédic et de l'ANPE à puiser dans les populations témoins pour mener à bien l'expérimentation.

Si l'évaluation a été altérée, les résultats de cette expérimentation ont pu cependant être mesurés au moyen de mesures statistiques.

L'Unédic n'a pas, sur ce sujet, d'éléments supplémentaires à ajouter à ceux qui ont été développés lors de la réponse au relevé de constatations provisoires.

Concernant l'extension de l'expérimentation, elle est prévue pour concerner 46 000 demandeurs d'emploi par an sur deux années, soit un total de 92 000 personnes, et fait l'objet d'un travail d'évaluation auquel sont associés l'ANPE, la DARES, le CREST et une équipe de sociologues.

Les libéralités, produits de la générosité publique

(Rapport public annuel 2004 - pages 371 et suivantes)

Dans le rapport public 2004, la Cour avait rendu compte de la manière dont les organismes faisant appel à la générosité publique recevaient et traitaient les ressources issues des libéralités qui leur étaient consenties.

Le régime juridique

La Cour observait que le régime juridique des libéralités était lourd et comportait de nombreuses imprécisions. Elle demandait que le cadre administratif applicable soit rénové.

Le régime juridique des libéralités reçues par des organismes faisant appel à la générosité publique n'avait pratiquement pas évolué depuis le début du XIX^{ème} siècle et la refonte du dispositif en 2002 n'avait pas constitué une réelle amélioration. Fondé sur un mécanisme d'autorisation administrative préalable, il se traduisait par des délais souvent longs entre le décès et l'obtention de l'autorisation : d'un an et demi à deux ans en moyenne, les délais pouvaient s'allonger démesurément dans certains cas.

L'article 1er de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005[63] a modifié l'article 910 du code civil afin de remplacer le dispositif d'autorisation administrative préalable par un régime de liberté encadrée : désormais, les associations et fondations ayant la capacité à recevoir des libéralités seront libres d'accepter celles-ci, sauf opposition de l'administration motivée par leur inaptitude à utiliser la libéralité conformément à leur objet statutaire. L'opposition, formée par l'autorité administrative à laquelle la libéralité est déclarée, dans des conditions fixées par

63) Ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels

décret en Conseil d'Etat, privera d'effet l'acceptation. L'entrée en vigueur du nouveau dispositif est toutefois subordonnée à la parution du décret, qui n'est pas encore intervenue plus d'un an après la publication de l'ordonnance.

Le régime d'aliénation des biens immobiliers devient lui aussi un régime de liberté encadrée : dès lors qu'il n'y a plus d'arrêté autorisant l'acceptation des libéralités, il n'y a plus ni délai pour réaliser les biens immobiliers (le délai était de trois ans en règle générale) ni de règle sur les conditions de réalisation. En matière de délai de réalisation, les associations sont donc tenues de céder les immeubles non conformes à leur objet statutaire « dans un délai raisonnable », sous le contrôle du juge. Quant au prix de vente, le plancher que représentait l'estimation du service des domaines a disparu. La mise en œuvre de véritables contrôles a posteriori et l'existence de règles déontologiques dans les organismes, que la Cour recommandait dans le rapport public 2004, sont dès lors indispensables pour éviter tout risque à la fois de constitution de véritables biens de mainmorte et de pratiques de favoritisme, au détriment des organismes.

Les contrats d'assurance-vie

La perception des contrats d'assurance vie, dont la part s'accroît dans les libéralités reçues par les organismes à proportion de leur place dans le patrimoine des Français, soulevait des difficultés d'ordre pratique.

Dans la ligne des recommandations de la Cour, le législateur a modifié le code des assurances afin de garantir l'information des bénéficiaires de contrats d'assurance vie de l'existence de dispositions à leur avantage.

Des amendements parlementaires ont été apportés sur ce point au projet de loi ayant pour objet de transposer la directive européenne sur l'intermédiation en assurance. La loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 a donc modifié l'article L. 132-8 et inséré un article L. 132-9-2 dans le code des assurances.

Le dernier alinéa de l'article L. 132-8 oblige les entreprises d'assurance, lorsqu'elles sont informées du décès du souscripteur, à aviser le bénéficiaire dans le cas où son identité et ses coordonnées figurent au contrat.

En application du nouvel article L. 132-9-2, les entreprises, lorsqu'elles sont saisies par un organisme professionnel représentatif agréé, à la demande d'une association (ou d'une fondation) désireuse de savoir si elle est bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie souscrit par une personne dont elle apporte la preuve du décès, sont tenues d'informer le bénéficiaire de l'existence d'un capital ou d'une rente à son profit, et ce dans le délai d'un mois. Les conditions d'application de ces dispositions ont été précisées par un arrêté du 9 février 2006 du ministre des finances, de l'économie et de l'industrie.

Ces nouvelles dispositions devraient atténuer les difficultés mises à jour par l'enquête de la Cour[64]. Elles pourraient également régler les difficultés constatées pour ce qui concerne le délai de versement des fonds : en cas d'absence de diligence de la part d'une entreprise, un organisme associatif bénéficiaire serait susceptible d'invoquer l'article 1153 du code civil pour réclamer des dommages et intérêts, comme l'a indiqué le ministre des Finances dans sa réponse au rapport public 2004 de la Cour.

La Fédération française des sociétés d'assurance, le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance et le Centre technique des institutions de prévoyance ont d'ores et déjà mis en place une structure qui centralise les demandes.

La gestion des libéralités

La gestion des libéralités par les organismes bénéficiaires était apparue à la Cour, dans l'ensemble, satisfaisante. La juridiction avait toutefois été conduite à adresser des observations aux organismes contrôlés, dans trois domaines : le suivi administratif et financier, la réalisation des biens légués et la déontologie.

64) L'auteur de l'amendement ayant abouti à la modification de l'article L. 132-8 indiquait que le nombre de contrats d'assurance vie dont les bénéficiaires n'étaient pas informés des dispositions prises à leur endroit, serait compris entre 150 000 et 170 000 contrats, pour un montant de 5 à 7 milliards d'euros, capitaux qui resteraient dans les réserves des sociétés d'assurance (Débats Sénat - 4 octobre 2005).

Les organismes contrôlés ont pour la plupart adopté les préconisations faites, ou pris l'engagement de le faire dans un délai rapproché, notamment dans les domaines suivants :

- amélioration de l'outil informatique pour un meilleur suivi des libéralités ;

- rédaction d'un manuel de procédure pour le traitement des libéralités ;

- adoption de chartes ou de codes de déontologie ;

- mise en conformité des méthodes comptables relatives aux libéralités avec la nouvelle réglementation comptable applicable aux associations et fondations ;

- mise en réserve d'une partie des libéralités reçues par une fondation, conformément à ses dispositions statutaires.

***

La Cour constate que les réformes adoptées par le législateur en 2005 rejoignent les recommandations qu'elle avait formulées. Elle appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur la nécessité, d'une part, d'adopter sans délai le décret d'application de l'ordonnance du 28 juillet 2005, qui conditionne la mise en œuvre du régime de liberté encadrée qu'elle institue, d'autre part de dégager des moyens de contrôle a posteriori, afin que soient assurées les garanties dont le législateur a voulu assortir l'assouplissement du régime des libéralités, en ce qui concerne notamment l'aliénation des biens immobiliers.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le projet de décret en Conseil d'Etat portant application de l'ordonnance du 28 juillet 2005 en ce qui concerne le nouveau régime des libéralités a été élaboré en étroite concertation avec les représentants des associations et fondations, du Conseil national de la vie associative et du Conseil supérieur du notariat ainsi qu'avec les ministères concernés. Il est actuellement en cours d'examen au Conseil d'Etat et devrait être publié en janvier 2007.

S'agissant de l'aliénation des biens immobiliers reçus en donation ou par legs, l'attention des présidents des associations bénéficiaires sera expressément appelée par les services préfectoraux sur l'obligation que leur fait la loi du 1er juillet 1901, dans son article 6, de ne posséder que le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ainsi que les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement de l'objet statutaire.

L'information en temps réel sur le trafic routier

(rapport public annuel 2001 – pages 591 et suivantes)

Dans son rapport public de 2001 la Cour soulignait que la politique d'information routière en temps réel visait trois objectifs : la régulation du trafic, l'amélioration du confort des usagers et la réduction du temps d'intervention des exploitants de la route pour maintenir la viabilité, notamment en cas d'accident. Elle contribuait aussi à l'amélioration de la sécurité routière, à la maîtrise de la consommation des carburants et à la préservation de l'environnement, notamment par la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Depuis 2001, les objectifs n'ont pas changé mais l'accroissement continu du trafic autour des grandes agglomérations et sur les principaux axes routiers non concédés renforce l'intérêt d'une politique qui vise à tirer le meilleur parti des infrastructures existantes pour retarder les besoins en infrastructures nouvelles.

Par ailleurs, la privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, la décentralisation en cours d'une partie du réseau routier national et la mise à disposition de nouvelles technologies de l'information et de la communication ont eu ou sont susceptibles d'avoir un effet sur la mise en œuvre de cette politique.

Les systèmes d'information routière en temps réel reposent sur la collecte de données au moyen d'une part, de boucles électromagnétiques intégrées dans les chaussées qui permettent de connaître instantanément la vitesse et le débit du trafic et d'autre part, de caméras vidéo et d'appareils de détection automatique d'incidents. Ces systèmes intègrent également les données ponctuelles résultant de l'observation du réseau par les services du ministère chargé de l'équipement et par les forces de police et de gendarmerie.

L'ensemble des informations collectées est ensuite acheminé *via* des postes de contrôle au réseau composé du centre national d'information routière et

des centres régionaux d'information et de circulation routière, qui les répercute vers les usagers.

Les développements de l'information routière en temps réel

La Cour avait relevé, pour accompagner le développement de l'information routière, la nécessité d'établir un schéma directeur dont l'élaboration avait été décidée par le comité interministériel de la sécurité routière le 25 octobre 2000.

Ce schéma a bien été élaboré, et ses premières orientations formulées en 2001 prévoyaient à l'horizon 2010 la couverture de 12 000 kilomètres de réseau routier non concédé.

Mais ces projections se sont révélées beaucoup trop ambitieuses compte tenu de l'ampleur des moyens à mettre en place. Les orientations ont donc été significativement revues à la baisse en mars 2004, avec l'objectif de 5000 km couverts à l'horizon 2013. Aujourd'hui, 2500 km de voies rapides urbaines et d'autoroutes non concédées sont équipés.

Ce schéma, qui se présente en fait sous la forme d'une note de travail proposant diverses orientations à valider, devrait faire l'objet d'une formalisation plus précise.

Alors qu'en 2000, sept projets significatifs de systèmes d'information avaient été lancés, on peut aujourd'hui en dénombrer une vingtaine.

Sur l'ensemble de ces projets :

− sept sont en fonctionnement (Sirius en Ile de France, Coraly à Lyon, Allegro à Lille, Marius à Marseille, Erato à Toulouse, Gutenberg à Strasbourg, Equipements d'exploitation sur A20) ;

− huit sont partiellement en fonctionnement (Sillon Lorrain, Aliénor à Bordeaux, Gentiane à Grenoble, Hyrondelle à Saint-Etienne, Dor Breizh à Rennes, Régulation d'accès en Ile de France, Equipements d'exploitation sur A75, Régulation de l'axe Nord-Sud en Aquitaine) ;

− cinq sont en cours d'étude (Voies rapides urbaines de Nantes, Information trafic en temps réel sur A34, Plan de gestion de trafic Rouen-Le Havre, Voie rapide urbaine de Chambéry, Déploiement de la couverture 107.7 en Lorraine).

La Cour avait noté que les crédits disponibles pour l'investissement étaient globalement suffisants, et même sous-consommés.

Le développement du nombre de projets s'est accompagné d'une progression importante des crédits d'Etat dans les contrats de plan Etat-région qui sont passés de 53 M€ sur la période 1994-1999 à 86 M€ sur la période 2000-2006.

Les autorisations de programme ont été suffisantes pour permettre la mise en oeuvre progressive des différents projets de systèmes d'information routière. Cependant, le volume de crédits de paiement pour couvrir les autorisations de programme est insuffisant depuis 2005 et conduit à ralentir le déploiement de plusieurs opérations.

La Cour avait noté que la contribution des collectivités territoriales aux projets pouvait être augmentée. Cette contribution a effectivement progressé, puisque la part de financement des opérations urbaines de gestion de trafic et d'information routière assumée par les collectivités locales, qui était de 39% pour les CPER 1994-1999 (34 M€), s'élève aujourd'hui à 50% pour les CPER 2000-2006 (89 M€), le montant total des crédits ayant presque doublé entre les deux plans.

La valeur globale des équipements nécessaires au recueil et au traitement des informations routières a poursuivi son développement. Il est aujourd'hui estimé à 480 M€.

La Cour avait également souligné l'importance de la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales pour coordonner les systèmes de gestion, tout en observant que dans nombre de cas, les collectivités locales demeuraient en dehors des projets de systèmes d'information.

La portée de cette observation est encore renforcée aujourd'hui compte tenu de la nouvelle phase de décentralisation du réseau routier national.

La régulation du trafic routier nécessite souvent l'intervention de plusieurs exploitants de voirie dont la coordination est un paramètre important dans la gestion de l'information routière.

En ce domaine, même si la participation des collectivités territoriales n'est pas acquise dans tous les projets de systèmes d'exploitation (projet MARIUS à Marseille), elle tend à devenir la règle. L'intégration des réseaux départementaux et communaux aux systèmes d'information peut toutefois être améliorée.

La recherche d'une meilleure efficacité des projets

La Cour estimait que l'efficacité des systèmes d'information serait renforcée avec la mise en œuvre plus systématique de mesures de régulation.

Depuis, quelques mesures de gestion du trafic ont été prises ou expérimentées :

- une mesure de régulation d'accès aux heures de pointe sur l'autoroute A6 sur quelques accès dans le sens province Paris, un projet prévoyant la mise en place de ce dispositif sur l'autoroute A86 et ses radiales ;

- une expérimentation de régulation de vitesse sur l'autoroute A7 menée par les Autoroutes du sud de la France pour augmenter le débit en limite de saturation ;

- des modulations tarifaires mises en place par la Société des autoroutes Paris-Normandie sur l'autoroute A14 (moins 30% pendant les heures creuses) et par la Société des autoroutes de l'est et du nord de la France, le dimanche dans le sens province-Paris (plus ou moins 25% en heures chargées ou creuses) ;

- une expérimentation de gestion dynamique des voies, inspirée des exemples américains, consistant à autoriser la circulation sur les bandes d'arrêt d'urgence en fonction des conditions de circulation, sur le tronc commun A4/A86, une autre expérimentation d'utilisation de la bande d'arrêt d'urgence, cette fois par les services de transports en commun, étant en projet sur l'autoroute A48, dans la banlieue grenobloise ;

- plusieurs expérimentations d'interdiction aux poids lourds de dépasser, un groupe de travail étant chargé d'en tirer les enseignements.

Si l'intérêt de ces quelques expérimentations se confirmait, il conviendrait de les intégrer rapidement dans les systèmes en exploitation et de rechercher d'autres modes de régulation, en s'inspirant notamment des expérimentations étrangères.

La Cour avait remarqué la faiblesse de la diffusion de l'information routière par voie radio sur le réseau routier de l'Etat, alors que le réseau autoroutier concédé était presque intégralement couvert par la radio spécialisée 107.7. Elle avait noté la possibilité de mettre en place de façon beaucoup moins onéreuse des partenariats avec des radios locales.

L'information routière est mise à la disposition du public par les opérateurs de postes de contrôle, selon des modalités diverses. Elle peut être diffusée directement par affichage sur des panneaux à messages variables placés le long des routes et autoroutes couvertes par un système d'information. Elle peut aussi utiliser la radio, mode de communication très apprécié des usagers, comme c'est le cas pour la quasi-totalité du réseau autoroutier concédé.

Les analyses menées dans le cadre du schéma directeur de l'information routière en 2004 sur le déploiement de la diffusion par radio 107.7 ont cependant montré la difficulté de financer cette extension. Aussi, la DSCR s'est-elle employée à développer un partenariat avec Radio France pour assurer la diffusion de l'information routière à partir des radios France Bleu.

Des accords locaux ont été mis en place, par exemple avec France Bleu Nord Lorraine, France Bleu Berry Sud, France Bleu Limousin et France Bleu Isère. Une convention nationale est en instance de signature avec Radio France pour assurer la cohérence, la continuité et la qualité de l'information routière diffusée.

Les nouvelles technologies offrent également des possibilités importantes de diffusion. Le système RDS-TMC permet aux automobilistes écoutant une émission de radio de recevoir des informations routières sous forme graphique ou sous forme vocale, après interruption automatique de l'émission écoutée.

Mais surtout, le développement rapide des systèmes de navigation embarqués liés aux technologies de positionnement par satellite qui peuvent transmettre des informations en temps réel devrait être pris en compte dans la conception de ces politiques.

En relevant que les projets d'information routière étaient rentables, la Cour notait cependant que les études socio-économiques restaient insuffisantes et que des gains pourraient être obtenus en recherchant une meilleure efficacité des projets.

Des progrès ont été accomplis dans le domaine de l'évaluation socio-économique des projets, à la suite de travaux de méthode importants menés par le CGPC ([65]). Ces calculs montrent que la quasi-totalité des gains obtenus sont dus aux progrès en matière de sécurité et à la réduction des temps de parcours.

Depuis 2001, les évaluations réalisées *a priori* font apparaître les résultats suivants :

Opération	Avantage économique annuel	Taux de rentabilité interne
Allegro (Lille)	12,9 M€	20,3 %
Gentiane (Grenoble)	3,7 M€	14,5 %
Gutenberg (Strasbourg)	1,7 M€	8,4 %
VRU Nantes	3,8 M€	12,4 %
Hyrondelle (Saint-Etienne)	1,7 M€	10,6 %

En revanche, aucune évaluation globale *a posteriori* des systèmes d'information n'a été engagée.

Les difficultés liées à la conduite des projets

La Cour avait souligné la faiblesse globale de la maîtrise d'ouvrage des projets de systèmes d'information : faiblesse du savoir faire technique, dépendance à l'égard des fournisseurs, limites de l'aide apportée par le réseau scientifique et technique.

65) Conseil général des ponts et chaussées - Rapport du groupe de travail sur l'évaluation socioéconomique des systèmes d'exploitation de la route en milieu urbain - août 2004.

Des progrès ont été réalisés en matière de compétences techniques, grâce notamment aux retours d'expérience sur les opérations déjà réalisées et à un meilleur soutien du réseau scientifique et technique, mais le risque de dépendance vis-à-vis des fournisseurs demeure important et conduit la DSCR à veiller à la définition de spécifications techniques permettant des mises en concurrence effectives. La pratique des appels d'offres s'est généralisée et, pour chaque type de prestations, les marchés sont découpés en lots afin de permettre un accès plus large à la commande publique. Ces marchés prévoient une formation des agents aux systèmes mis en place pour réduire les risques de dépendance.

Les services déconcentrés mettaient souvent en cause l'insuffisance du soutien que leur apportait le réseau scientifique et technique dans le domaine de l'information routière et notamment la faiblesse de l'expertise sur laquelle reposaient ses avis. Depuis, même si l'appui de ce réseau aux services s'est développé, en particulier dans le domaine de l'évaluation et dans celui de la connaissance du trafic, les études techniques nécessaires à l'évolution des politiques d'information routière et à leur déploiement opérationnel doivent encore être renforcées. L'assistance aux services reste encore inégale en fonction des CETE.

La Cour avait relevé plusieurs difficultés dans la gestion des ressources humaines : insuffisance du nombre d'ingénieurs capables de maîtriser la conception et la gestion des systèmes d'information, instabilité des équipes, faible priorité de cette activité pour les directions départementales de l'équipement.

Au-delà de l'établissement du programme de formation et d'un répertoire des métiers, la DSCR n'a pas encore pleinement investi les nouvelles attributions qui sont les siennes en matière de gestion des ressources humaines dans le cadre de la gestion du programme sécurité routière. Sa connaissance des effectifs et des compétences disponibles demeure très lacunaire. Des difficultés sont toujours signalées pour trouver et maintenir des personnels compétents dans les services. A cet égard, la création des directions interdépartementales des routes, qui résulte de la décentralisation d'une part du réseau routier national devrait, par le regroupement de services, faciliter le maintien des compétences nécessaires.

La Cour avait noté la mauvaise maîtrise des coûts lors du déroulement des projets, la faiblesse des prévisions relatives aux coûts de fonctionnement et de maintenance des équipements et la durée excessive de conception et de mise en œuvre des projets de systèmes d'information.

Les progrès des méthodologies d'étude, ainsi que l'expérience acquise au fur et à mesure de l'élaboration des projets permettent d'espérer une amélioration du respect des coûts d'objectifs qu'il est encore trop tôt pour apprécier.

Pour ce qui concerne la maintenance et le fonctionnement, l'évaluation prévisionnelle des coûts relève encore de ratios globaux, peu validés par l'expérience. L'enjeu n'est pas négligeable puisque le ministère estime que le coût de maintenance et de fonctionnement annuel des équipements se situe entre 5 et 7% du montant des coûts d'investissement.

Des travaux sont en cours pour disposer des données techniques nécessaires à l'élaboration d'une véritable politique de maintenance. Alors que le nombre de projets en fonctionnement total ou partiel augmente, les crédits de fonctionnement et de maintenance sont restés stables et sont aujourd'hui insuffisants pour assurer un entretien satisfaisant des systèmes d'exploitation. Cette situation conduira à des besoins de renouvellement d'équipements accélérés. Il n'existe pas encore de véritable politique de maintenance des équipements et de définition de niveaux de qualité de service, sauf, dans une certaine mesure, dans les systèmes les plus anciens.

Depuis 2001, en dehors du système SIRIUS en région parisienne, pour lequel la mise en service de la partie Ouest est intervenue en 2006, les retards pris n'ont pas été rattrapés dans le cadre des CPER 2000-2006. Ils sont liés principalement à des modifications de projets, à des difficultés à organiser les partenariats financiers et institutionnels, à des retards dans la mise en place des financements et des effectifs nécessaires.

Même si les projets les plus récents offrent des exemples d'avancement plus rapide (régulation de l'axe Nord Sud en Aquitaine), les délais de réalisation demeurent encore généralement très importants. A titre d'exemple, le projet ALLEGRO (Lille) lancé en 1994 devait être terminé en 2003. Aujourd'hui, il est prévu que cette opération soit achevée en

2009. Le projet VRU Nantes, lancé en 2000 est seulement au stade de l'avant projet sommaire, approuvé en octobre 2006, alors que le projet de plan de gestion du trafic Rouen Le Havre lancé en 2002 n'a pas encore fait l'objet d'un dossier d'études préalables.

La Cour avait relevé en 2001 les insuffisances du contrôle de l'administration centrale, trop étroit sur les petits projets et trop lâche sur les grands, tandis que l'instruction était en revanche réalisée minutieusement.

La DSCR avait annoncé son intention de fixer dès 2002 un cadre annuel pour les investissements en fonction de grands choix stratégiques et de déléguer globalement les crédits aux DDE pour les actions d'exploitation en mettant en place un contrôle *a posteriori* des investissements.

Des indicateurs ont été définis en 2004 pour le suivi technique et financier des projets. Cependant, la démarche reste à consolider : d'une part, les deux enquêtes menées en 2004 et 2005 pour renseigner ces indicateurs n'ont pas été exploitées, d'autre part, il n'existe toujours pas de tableau de bord sur l'avancement des projets et leurs effets sur la congestion et la sécurité routière. Dans le cadre du dialogue de gestion introduit par la mise en œuvre de la LOLF, des réunions régulières avec les services déconcentrés devraient permettre de faire le point sur les difficultés rencontrées et de mettre en place une programmation pluriannuelle.

Les progrès nécessaires de la régulation de l'information routière

La Cour avait noté les limites de la cogestion des centres d'information routière par les trois ministères responsables (équipement, défense, intérieur) et souligné les difficultés du traitement des données issues de leurs services.

Elle avait relevé que la modification du protocole de 1998, toujours en vigueur aujourd'hui, avait été difficile à mettre en œuvre. Même si le fonctionnement des centres d'information routière et la répartition des missions entre le centre national, les centres régionaux et les centres d'ingénierie et de gestion du trafic apparaissent plus clairs, la complexité du pilotage de l'ensemble demeure.

La fréquence, les délais, la qualité, et les techniques de de transmission des informations recueillies par les exploitants et les forces de l'ordre vers les centres régionaux d'information routière et le centre national restaient hétérogènes .

La création d'une base de données unique rassemblant les informations des DDE et des sociétés concessionnaires d'autoroutes a constitué une première étape de centralisation des données d'information routière. Mais la transmission de ces données est encore incomplète et une rénovation des outils informatiques des DDE est nécessaire. La conception d'un nouveau système informatique des centres d'information routière (projet PAMIR) a été lancée à échéance 2008 afin d'unifier le recueil, le traitement et la concentration des données d'information routière des services de l'Etat.

La Cour avait également observé que la standardisation des données nécessaire à leur traitement était un objectif lointain conditionné par la résolution des problèmes d'organisation. Depuis, des standards ont été adoptés pour les données événementielles et pour les données de comptage.

La Cour avait mis en évidence l'avance des sociétés concessionnaires d'autoroutes en matière de systèmes d'exploitation, ainsi que leur grande autonomie de gestion. Elle notait toutefois que les cahiers des charges des concessionnaires étaient très vagues en matière d'obligation de fourniture des informations routières.

En pratique, les services d'information routière produits par ces sociétés sont conformes aux objectifs de la politique nationale et vont même au-delà des obligations des cahiers des charges de concession (sites internet d'information routière, couverture de l'ensemble des réseaux par le système RDS-TMC et couverture quasi-totale par les radios 107.7).

Pour ce qui concerne les obligations en matière de fourniture d'information, depuis 2004, les cahiers des charges annexés aux contrats de concession imposent, au fur et à mesure de leur révision, l'échange en temps réel et à titre gratuit entre l'Etat et les sociétés concessionnaires des données intéressant la sécurité routière et les conditions de circulation.

Cependant, à ce jour, du fait du souhait de ces sociétés de valoriser l'ensemble de leur production d'information routière, le ministère chargé de l'équipement s'abstient de transmettre les informations routières en provenance de ces sociétés sur ses vecteurs de communication propres, ainsi qu'aux opérateurs privés qui mettent à disposition des usagers les informations routières. Ceci conduit à des situations où l'usager doit superposer les cartes des sites du ministère chargé de l'équipement et des sociétés concessionnaires d'autoroutes pour disposer d'une vue d'ensemble de la situation du trafic routier et autoroutier, comme c'est le cas aujourd'hui, dans l'agglomération de Toulouse.

La Cour avait relevé l'imprécision des conditions de participation des opérateurs privés à l'information routière, la politique du début des années 90 de vente de données brutes ou plus élaborées ayant été contestée par les opérateurs privés et même au sein du ministère.

A la suite de l'annonce du schéma directeur de l'information routière, la DSCR a revu sa doctrine, fournissant gratuitement les données de base (issues des services du ministère chargé de l'équipement et des forces de gendarmerie et de police) aux usagers et aux opérateurs privés en leur laissant le soin de les enrichir, à l'exception des produits déjà développés par le ministère. En 2001, cette doctrine n'était pas encore précisément connue des opérateurs et la frontière entre opérateurs publics et privés n'était pas clarifiée. Depuis lors, les limites du service public de l'information routière ont été précisées. Il revient aux opérateurs privés de proposer des services à valeur ajoutée répondant plus à une facilitation des déplacements et une amélioration du confort de l'usager, en utilisant largement les nouvelles technologies de l'information. Cependant, la DSCR n'est pas encore parvenue à définir un cahier des charges opposable aux opérateurs privés, précisant leurs obligations en contrepartie de l'obtention gratuite des informations, notamment pour que ceux-ci ne contrarient pas la politique de gestion du trafic des pouvoirs publics. Le rôle de la DSCR comme régulateur du marché de l'information routière n'est donc pas encore clairement défini.

> On peut en outre s'interroger sur le fait que les opérateurs n'ont qu'un accès payant aux informations routières de base des sociétés concessionnaires d'autoroutes, alors que le ministère chargé de l'équipement considère que ces mêmes informations ont le caractère de données publiques gratuites.

La Cour avait noté que l'information routière serait encore plus utile si elle pouvait s'inscrire dans une perspective intermodale regroupant par exemple information routière et ferroviaire.

> Aucun projet reposant sur des informations intermodales n'a été signalé, alors que de tels exemples existent dans certains pays européens (Pays Bas et Royaume Uni) qui ont fait au préalable des efforts importants pour rendre interopérables les bases de données des nombreux opérateurs concernés.

****

La Cour constate que depuis son insertion au rapport public de 2001, de nouveaux projets d'information routière en temps réel ont été mis en oeuvre. L'intérêt économique de ces projets serait toutefois renforcé s'ils s'accompagnaient de mesures de régulation du trafic encore très limitées aujourd'hui.

Plusieurs critiques formulées il y a cinq ans ne peuvent pas encore être totalement levées, mais des progrès ont été accomplis en matière d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, l'effort devant désormais être porté sur la maintenance et la gestion des ressources humaines. La recherche d'une plus grande implication des collectivités locales dans le fonctionnement des systèmes doit également être poursuivie.

Il importe que la DSCR veille à assurer la compatibilité des systèmes informatiques des différents producteurs de ces informations et qu'elle précise les droits et obligations des opérateurs privés qui concourent à leur diffusion.

RÉPONSE DU MINISTRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

L'insertion concernant « L'information en temps réel sur le trafic routier » dans le rapport annuel de la Cour des comptes n'appelle pas d'observation de ma part.

Je souhaite toutefois vous communiquer les compléments d'information suivants.

Sur les études socio-économiques, il convient de relever que les cinq projets cités par la Cour en page 6 (Lille, Grenoble, Strasbourg, Nantes et Saint-Étienne) ont fait l'objet d'une étude d'évaluation socio-économique a priori et qu'une évaluation a posteriori sera commandée sur chaque système un an après sa mise en service complète.

Sur l'appui apporté par le réseau scientifique et technique aux services, un projet d'appui technique national (PANEXIR) sur les métiers et les équipements de gestion de trafic vient d'être mis en place au CETE Nantes. Il a pour mission d'être le point d'entrée de l'appui que les CETE peuvent apporter aux services maîtres d'ouvrage et de développer en interne les compétences sur les sujets non pris en compte actuellement par les autres CETE.

Concernant la durée de conception des projets, jugée trop longue par la Cour, je souhaite préciser que sur Nantes, grâce aux efforts de la DDE, les études de conception ont été finalisées, aboutissant à une approbation de l'avant-projet sommaire le 19 octobre 2006.

Enfin, sur la fourniture des données d'information routière par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, les données brutes sont fournies par les sociétés d'autoroutes à la base de données nationale Bison Futé, mais ne sont pas encore retransmises aux opérateurs privés qui mettent à disposition des usagers les informations routières. En effet, il convient préalablement de vérifier que les données brutes, qui sont aussi des données d'exploitation, soient saisies sous une forme appropriée à cette diffusion publique. Une expérimentation sera lancée sur une première section d'autoroute au cours du 1er semestre 2007.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Le ministère en charge du budget partage les constats de la Cour sur l'intérêt de la politique d'information en temps réel sur le trafic routier, dans la mesure où elle permet d'optimiser à moindre coût l'utilisation des infrastructures existantes et de retarder le besoin d'infrastructures nouvelles. En particulier, des mesures de gestion dynamique des voies, telles que les expérimentations menées sur l'A4-A86 doivent pouvoir être généralisées.

Le ministère en charge du budget partage également les recommandations de la Cour en matière d'évaluation socio-économique tant à priori qu'a posteriori des projets. Le développement de nouveaux projets de systèmes d'information devrait être conditionné à l'évaluation des résultats tant techniques que financiers obtenus par les systèmes existants. La réalisation de cette évaluation devrait pouvoir s'appuyer sur des indicateurs de performance suivis en continu.

A l'instar de la Cour, le ministère chargé du budget appelle de ses vœux la mise ne place d'une réelle politique de maintenance des équipements ainsi que l'intégration de cette dimension dès le stade de l'investissement. La montée en puissance de cette politique pourrait utilement s'appuyer sur une réallocation des moyens actuellement portés sur l'investissement en sa faveur.

Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale

(Rapport remis en mars 2006 à la commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2 de la loi organique des lois de finances)

Le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale, créé en 1982, a fait l'objet d'un contrôle de la Cour, à la demande du Sénat, en application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

La communication de la Cour, publiée par la Haute Assemblée en mars 2006, portait sur la régularité des opérations et des procédures, ainsi que sur la gestion du fonds. Elle a mis en relief plusieurs difficultés relatives à l'économie générale du système d'aides et aux procédures d'attribution des subventions.

Rappel du cadre réglementaire au moment du contrôle de la Cour

Au terme d'une évolution législative et réglementaire, la situation en 2005 était la suivante : la direction générale des impôts (DGI) recouvrait la taxe due par les régies publicitaires des diffuseurs ; les fonds étaient affectés à un compte spécial, intitulé « fonds de soutien à l'expression radiophonique locale » (FSER). Les aides étaient versées, sur décision du ministre chargé de la communication après avis d'une commission paritaire, aux radios locales dont les ressources commerciales étaient inférieures à 20% de leur chiffre d'affaires total.

Le fonds distribuait trois catégories d'aides, pour un montant total de 25 M€ par an environ :

- une subvention d'installation, bénéficiant aux radios associatives nouvellement autorisées par le CSA ;
- une aide à l'équipement contribuant au financement du renouvellement du matériel ;
- une subvention de fonctionnement dont le montant, compris entre 3 900 et 40 000 €, dépendait d'un barème établi en fonction des produits d'exploitation courante des radios.
- En outre, sur proposition de la commission, le ministre pouvait majorer la subvention de fonctionnement, dans la limite de 60% de son montant, en fonction des efforts faits par la radio dans les cinq domaines suivants : formation professionnelle, actions éducatives et culturelles, projet radiophonique collectif, diversification de ses ressources, communication sociale de proximité et d'intégration.

L'efficience et l'efficacité de la gestion du fonds

La Cour a relevé plusieurs difficultés tenant à la prévision de recettes,

> La prévision de recettes n'était pas optimale. La DGI a fait valoir le secret fiscal pour ne pas communiquer de données prévisionnelles sur les contributions individuelles des régies publicitaires aux services chargés de la prévision de recette (Direction du développement des médias et direction du budget).
>
> La DGI a indiqué à la Cour qu'elle n'est pas opposée à la transmission de données agrégées et anonymes. Ce qui devrait permettre d'améliorer la qualité de la prévision de recette.

Les difficultés tenaient aussi au barème de la subvention de fonctionnement et aux mécanismes d'attribution de la majoration.

> S'agissant des dépenses, abstraction faite des subventions d'installation (versées ab initio) et d'équipement (concernant de petits projets), elles relevaient à plus de 80 % de la subvention de fonctionnement. Celle-ci était de droit pour les radios associatives et fonction de leurs produits d'exploitation. Le barème était ainsi conçu qu'il permettait une augmentation continue de la subvention de fonctionnement jusqu'à 199 000 € de produits d'exploitation, seuil au-delà duquel la subvention diminuait fortement. Ce système a conduit de nombreuses radios à augmenter leurs produits de

fonctionnement y compris en développant des activités sans lien avec l'expression radiophonique. De surcroît, la majoration n'avait pratiquement pas de caractère discriminant. Elle touchait les deux tiers des radios et favorisait les radios les plus importantes.

La réforme introduite par le décret du 25 août 2006 a totalement redéfini le principe de la subvention de fonctionnement. Cette subvention se subdivise désormais en une subvention d'exploitation et une subvention sélective. La notion de majoration a disparu et les deux aides sont régies par deux barèmes différents.

L'octroi de la subvention sélective est subordonnée à des critères identiques à ceux de l'ancienne majoration, auxquels ont été ajoutés deux nouveaux critères : l'action des radios en faveur de l'environnement et du développement local et la part d'émissions produites par les radios au sein de la grille de programme. La Cour avait regretté l'absence de prise en compte de la part de programmes propres dans le système d'attribution de subventions ; elle considère par conséquent que ce dernier critère améliore sensiblement le dispositif en y incluant un encouragement à la production radiophonique propre. En outre, le critère relatif à la formation professionnelle a été élargi à la « consolidation des emplois » au sein des radios, conformément à une suggestion de la Cour, reprise par le Sénat. Le barème de cette nouvelle subvention sera fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la communication et du ministre chargé du budget, après avis de la commission du FSER. Il n'a pas encore été arrêté mais il sera en tout état de cause disjoint des produits d'exploitation des radios, comme la Cour l'avait souhaité.

Toutefois, le degré de sélectivité de la nouvelle aide est limité. En effet, le décret précise que le montant total des subventions sélectives ne peut excéder, chaque année, 25 % du total des subventions de fonctionnement. Sans doute ce plafond correspond-il au constat que la survie des radios dépend de la subvention d'exploitation, dès lors que le législateur a limité très strictement leur accès aux ressources commerciales. Un tel plafonnement risque néanmoins d'obérer la montée en puissance de l'aide sélective et de pérenniser un système fonctionnant largement comme un guichet.

Le pilotage financier du fonds

La Cour avait relevé le caractère inflationniste du barème de la subvention de fonctionnement ainsi que les tensions budgétaires qui pouvaient en découler.

La tranche correspondant à la subvention de fonctionnement maximale s'est sans cesse élargie, ce qui explique le caractère inflationniste du système : en 2004, 362 radios, soit 62% du total percevaient la subvention maximale, contre 112, soit 23% du total, en 1994.

Une fois le barème annuel arrêté, le Fonds versait les subventions dès que les conditions requises étaient réunies. Cet automatisme pouvait entraîner des tensions budgétaires. Quant aux majorations, elles tendaient à devenir une variable d'ajustement en fonction des crédits disponibles.

Le décret du 25 août 2006 a prévu que la subvention d'exploitation serait dorénavant attribuée selon un barème fixé par un arrêté conjoint du ministre chargé de la communication et du ministre chargé du budget après avis de la commission du fonds. L'intervention du ministre du budget dans la fixation du barème devrait contribuer à modérer la progression de ce dernier.

Toutefois, le versement des subventions continuait, en 2005, d'accuser des retards substantiels, qui peuvent mettre en péril l'équilibre financier des bénéficiaires.

L'évaluation de l'action du fonds

La Cour avait souligné que l'impact des aides était difficile à mesurer.

L'absence de lien entre les modalités d'attribution des aides et les résultats quantitatifs obtenus par les radios est une caractéristique du système conçu par la loi de 1986 relative à la liberté de communication. De fait, l'audience des radios associatives est stabilisée à un niveau très bas, ce qui renforce la mauvaise acceptabilité de la taxe alimentant le fonds de la part des régies publicitaires. De même, il n'existe aucune vérification, systématique ou régulière, du bon emploi des fonds publics par les radios aidées, ni aucune évaluation des résultats obtenus par ces dernières. Mais le système serait de toute façon, en l'état actuel, difficilement évaluable : les mesures d'audience

sont coûteuses et peu significatives compte tenu du volume de l'audience.

Au demeurant, l'impact de l'action du FSER était d'autant plus difficile à mesurer qu'il n'y avait ni objectif ni indicateur associés aux crédits du fonds dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. La loi de finances pour 2007 intègre, au titre du FSER, des objectifs et des indicateurs chiffrés.

Le fonctionnement du fonds

La Cour avait relevé plusieurs difficultés dans le fonctionnement du FSER liées à la composition et aux modes de la délibération de la commission.

Pour une dépense relativement faible (23 M€ en 2005), le FSER mobilisait une commission de 11 membres deux fois par mois. Chargée de donner un avis au ministre chargé de la communication, celle-ci délibérait sur l'ensemble des subventions.

Le décret du 25 août 2006 dispose que la subvention sélective à l'action radiophonique sera accordée sur proposition de la commission du FSER. Les autres aides seront instruites par le secrétariat du fonds mais elles ne seront plus examinées par la commission, qui devrait ainsi pouvoir se consacrer à l'examen des seules demandes sélectives.

Par ailleurs, et comme la Cour l'avait suggéré, les règles relatives au remboursement des frais de déplacement ont été précisées et celles concernant la déontologie qui s'impose aux membres de la Commission ont été clarifiées.

Les travaux en cours en matière de dématérialisation des procédures devront être poursuivis afin de permettre une réduction des délais d'examen des dossiers par les membres de la commission, ainsi qu'une réduction des coûts de fonctionnement du fonds.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le Gouvernement se félicité de la réforme du cadre réglementaire qui régit le fonctionnement du FSER. Cette réforme, qui entrera en vigueur le 28 février 2007, répond largement aux améliorations souhaitées par la Cour.

Elle a pour objectifs, tout en maintenant l'équilibre général du système, d'améliorer le fonctionnement du fonds et d'en optimiser l'utilisation. Elle garantit ainsi la maîtrise budgétaire du fonds tout en apportant aux radios les moyens d'exercer leur mission sociale de proximité. Elle crée, en outre, au côté des trois subventions automatiques, une subvention sélective autonome qui permet d'inciter les radios à œuvrer dans un certains nombre de domaines (emploi, lutte contre les discriminations, environnement...)

Cette réforme traduit par conséquent l'engagement du Gouvernement à poursuivre et amplifier son soutien aux radios associatives locales. Leur nombre et la qualité de leurs programmes leur permettent de contribuer au pluralisme du paysage radiophonique français, qui doit demeurer équilibré et diversifié afin que chaque citoyen puisse disposer d'une grande liberté de choix.

La politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme

(Rapport public annuel 2003 – Pages 415 et suivantes)

La Cour, dans son rapport public annuel pour 2003, relevait l'insuffisante mobilisation des pouvoirs publics pour répondre au problème majeur de santé publique que représente l'alcoolisme en France. Appelant de ses vœux une réhabilitation du rôle de l'Etat dans la politique de prévention et le traitement de cette dépendance, la Cour formulait des recommandations Une enquête a été conduite en 2006 pour en connaître les suites auprès des services concernés de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), du ministère de la santé (direction générale de la santé et direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins), de la caisse nationale d'assurance-maladie (CNAMTS), de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et de l'association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA).

La stratégie de lutte contre l'alcoolisme

Dans un contexte de crise de la viticulture où des intérêts économiques peuvent entrer en contradiction avec les objectifs de santé publique, des progrès ont été réalisés dans la définition et la mise en cohérence des objectifs de la politique de lutte contre l'alcoolisme, mais les moyens qui y sont consacrés demeurent dispersés et insuffisants. La stratégie de l'Etat reste marquée par des hésitations entre une approche ciblée sur l'alcool et un traitement global des addictions.

La Cour constatait les hésitations entourant les choix stratégiques de base en matière de lutte contre l'alcoolisme.

Trois ans plus tard, l'indécision de l'Etat entre une politique spécifique à l'égard de l'alcoolisme et un traitement d'ensemble des pratiques addictives continue de nuire à la lisibilité de l'action publique.

Le plan triennal interministériel (1999-2001) de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances avait adopté une stratégie fondée sur une approche globale des comportements de consommation plutôt qu'un traitement différencié par produits. Mais l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), dans son évaluation du plan triennal publiée en septembre 2003, avait relevé les difficultés rencontrées par la mission interministérielle de lutte contre la drogue et les toxicomanies (MILDT), dont les compétences avaient été élargies aux produits licites (alcool et tabac), pour traduire ce concept en action.

Depuis lors, le plan gouvernemental de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool a défini l'action interministérielle pour la prévention et la prise en charge de l'alcoolisme pour les années 2004 à 2008. Adopté en juillet 2004 après trois ans d'interruption de toute programmation, ce plan entend « tirer parti de cette approche [globale] dans les domaines où elle peut être utile sans en faire le principe directeur de son action qui privilégie une approche pragmatique par produits ».

Cette approche empirique inspire également, dans le cadre de la loi de finances pour 2006, la stratégie du programme drogue et toxicomanie dont le responsable est le président de la MILDT. Cette dernière opère ainsi un certain retour à l'approche par produits. C'est ainsi qu'elle a créé, non sans raisons, des lignes téléphoniques distinctes de la ligne « drogues info services » pour les consommateurs de substances psychoactives les plus courantes (alcool et cannabis). Cette orientation n'apparaît toutefois pas stabilisée puisqu'un nouveau « plan d'action global contre les addictions » a été annoncé le 15 novembre 2006 pour la période 2007-2011. Ces oscillations conduisent à des incertitudes sur la manière d'organiser et de prendre en charge les personnes souffrant d'addiction. Aucune doctrine ne permet de définir les cas dans lesquels une séparation des publics en fonction des produits qu'ils consomment est souhaitable ou, à l'inverse, ceux qui requièrent un accueil unique pour l'ensemble des consommateurs de

substances psychoactives. Ainsi, dans le secteur ambulatoire, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale prévoit la création de centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) ayant vocation à fusionner les centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA) et les centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST). Mais, le ministre de la Santé a suspendu à l'automne 2002 la mise en oeuvre des CSAPA, avant que l'annonce du Président de la République ne relance cette réforme.

Dans le domaine de la prise en charge hospitalière, des équipes de liaison en addictologie ont été créées. La circulaire du 8 septembre 2000 préconise un rapprochement de équipes travaillant dans les domaines de l'alcoologie, de la tabacologie et de la toxicomanie. Cependant, au 31 décembre 2003, date du dernier recensement du dispositif hospitalier, seules 18 % des 344 équipes de liaison assuraient la prise en charge de ces trois dépendances. Cette politique d'unification pourrait être confortée par la création d'un service d'addictologie dans chaque centre hospitalier universitaire.

Des objectifs de la politique sanitaire insuffisamment harmonisés

La consommation abusive d'alcool ayant des conséquences sanitaires étendues, la politique de lutte contre l'alcoolisme est au croisement de plusieurs politiques de prévention et de soin. L'Etat a amélioré la cohérence entre ces différentes politiques, sans parvenir à en harmoniser complètement les objectifs et à uniformiser les seuils de consommation à risque qu'elles retiennent.

La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé définit deux objectifs prioritaires : un objectif de diminution du niveau général de consommation (-20%), et un objectif de réduction des usages à risque et de la dépendance. Ces objectifs sont repris dans le cadre du plan gouvernemental 2004-2008 et déclinés en sous-objectifs auxquels sont associés des indicateurs. Quant au programme « drogue et toxicomanie », qui fait partie de la mission Santé en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est orienté essentiellement sur des objectifs de coordination interministérielle fixés à la MILDT. Le programme « santé publique et prévention », qui traite également de la lutte contre l'alcoolisme, retient pour sa part le

seul objectif de diminution de la consommation générale. De plus, les périodes de référence pour évaluer la réalisation de cet objectif divergent, la loi de santé publique et le programme santé publique et prévention retenant la période 1999-2008, le plan gouvernemental ayant choisi la période 2004-2008.

Les objectifs ainsi affichés ne font pas tous preuve du même volontarisme. Alors que l'objectif du plan gouvernemental 2004-2008 est de doubler le rythme de décroissance des volumes de consommation pour la bière, il n'est question que d'une prolongation du rythme pour le vin. Or, le rapport du groupe technique national de définition des objectifs de la loi de santé publique préconisait de l'accélérer de 50%.

Par ailleurs, la Cour relevait en 2003 la persistance d'une certaine ambiguïté du discours des pouvoirs publics sur les seuils de consommation à risque. Elle suggérait de substituer comme norme de la politique sanitaire les repères objectifs (en nombre de verres consommés par jour) retenus par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)[66] aux concepts subjectifs de consommation « modérée » ou « faible et basse ». Le plan gouvernemental 2004-2008 est allé dans ce sens ainsi que l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) pour ses campagnes d'information à destination du grand public et des professionnels de santé.

Cependant, les pouvoirs publics peinent encore à uniformiser leur communication. Le programme national nutrition santé (PNNS), qui a pour objectif de prévenir les conséquences sanitaires d'une alimentation inadaptée, retient pour seuil une consommation inférieure à 20 grammes par jour. Certes le choix de cette dernière unité a d'abord pour but de faciliter, dans un objectif de maîtrise calorique, la totalisation des consommations de différents types. Cette unité n'en diffère pas moins de celle retenue par l'OMS et son usage public pourrait rendre le message difficilement lisible pour les consommateurs.

La Cour avait noté la grande diversité des financements et la difficulté de leur recensement. Elle recommandait d'assortir le choix d'objectifs prioritaires de leurs conditions de financement.

66) Les seuils de consommation de l'OMS peuvent représenter un taux d'alcoolémie supérieur au taux autorisé au volant par le code de la route.

Les moyens requis par le plan gouvernemental ont été évalués par la MILDT à 500 M€ pour la période 2004-2008. Or, contrairement à la recommandation de la Cour, l'Etat s'est donné des objectifs et un programme d'action sans préciser leur financement. Il est ainsi impossible de relier ces objectifs aux dotations budgétaires destinées à la lutte contre l'alcoolisme qui demeurent dispersées malgré la mise en œuvre depuis 2006 de la LOLF. La diversité des financeurs et l'existence de financements non spécifiques à l'alcool continuent ainsi de nuire à la précision des analyses.

La mise en œuvre du plan gouvernemental dépend pour l'essentiel des ministères qui sont appelés à financer les actions qui relèvent de leur compétence. Responsable du suivi budgétaire de la mise en œuvre de ce plan, la MILDT manque d'outils de suivi et ne peut évaluer la réalité de l'effort financier consenti. Elle n'est pas davantage en mesure d'isoler parmi ses crédits ceux qu'elle affecte à la lutte contre l'alcoolisme. Le Parlement a en partie corrigé cette dispersion des moyens en loi de finances pour 2006 en transférant, au sein de la mission santé, 18 M€ de crédits du programme santé publique et prévention vers le programme drogue et toxicomanie. Destinés à la mise en œuvre du volet sanitaire du plan, ces crédits bénéficient en partie à la politique de lutte contre l'alcoolisme.

Les principaux financeurs du plan gouvernemental sont la MILDT et le ministère de la santé. La MILDT participe à hauteur d'environ 30 M€ par an. Mais, elle a connu une diminution de ses crédits votés en loi de finances de 45,5 M€ à 38 M€ entre 2002 et 2005, à laquelle se sont ajoutées des annulations de crédits (5,2 M€ en 2004 et 4,5 M€ en 2005) au cours des deux premières années de mise en œuvre du plan. Ces décisions contrastent avec les objectifs ambitieux affichés par l'Etat en matière de lutte contre les addictions. Le ministère de la santé a réalisé des efforts financiers inégaux. Le budget relatif à l'alcool a certes été multiplié par quatre entre 2001 et 2005. Mais cette augmentation s'explique en partie par l'intégration de crédits des services déconcentrés et par l'apport de crédits du plan cancer. Au total, les crédits consacrés (après transfert de crédits à la MILDT) par le programme « santé publique et prévention » à l'alcool s'élèvent à 4,5 M€ en 2006. Mais la politique hospitalière n'a bénéficié ni en 2005, ni en 2006 au titre du programme « offre de soins et qualité du système de

soins », de crédits supplémentaires pour atteindre l'objectif de doublement du nombre d'équipes de liaison en milieu hospitalier fixé par le plan gouvernemental 2004-2008 et par le plan cancer. Ce dernier a donné la priorité à la prise en charge du tabac.

La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) demeure le principal financeur de la politique de lutte contre l'alcoolisme, bien que le plan gouvernemental 2004-2008 ne s'applique pas à elle. Elle assure tout d'abord le financement des CCAA au titre de l'ONDAM médico-social. Le montant notifié de ces crédits est passé de 36,6 M€ en 2002 à 67,5 M€ en 2006. Cette forte progression résulte essentiellement des mesures nouvelles qui ont été consacrées au renforcement du réseau des CCAA (2,5 M€ en 2002 contre 7,3 M€ en 2006). En 2005, les crédits notifiés s'élevaient à 59,1 M€, mais les crédits dépensés à 62 M€.

La CNAMTS participe par ailleurs au financement de la lutte contre l'alcoolisme dans le cadre de ses actions de prévention, à hauteur d'environ 10 M€ par an. A compter de 2005, elle a rassemblé ces crédits au sein du fonds national de prévention, d'éducation et d'information en santé (FNPEIS). Cette décision a été prise dans le cadre de la négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAMTS afin de donner davantage de cohérence à son intervention financière dans ce domaine. Mais elle pourrait accroître les difficultés des associations locales de prévention qui ne peuvent bénéficier de subventions de fonctionnement au titre du FNPEIS. Loin de la garantie de continuité que la Cour appelait à accorder aux projets importants de prévention, ces associations ne disposeront donc que de financements ponctuels. Néanmoins, la coordination de l'ensemble des moyens alloués à la prévention pourrait être améliorée grâce à leur rassemblement au sein de groupements régionaux de santé publique (GRSP) à compter de 2007.

Les systèmes d'information

La Cour recommandait de réaménager et de valoriser le système d'information sur l'alcoolisme, dont les faiblesses rendaient illusoires les tentatives d'évaluation.

Le déficit de stratégie n'est pas facilité par l'insuffisance de connaissance des résultats de la politique de lutte contre l'alcoolisme. Des progrès ont été réalisés en la matière depuis 2003, mais la modernisation des systèmes d'information relatifs à l'alcoolisme reste inachevée.

Un indicateur synthétique commun aux principaux producteurs institutionnels de données sur l'alcool a été conçu pour évaluer la consommation d'alcool pur en France (sur la base des ventes réalisées sur le territoire français). L'observatoire français des drogues et des toxicomanies a mis en place un recueil de données commun aux centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA) et aux centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST) sur la prise en charge des personnes souffrant d'addiction (RECAP).

En 2003, la Cour relevait que l'association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA) ne disposait pas d'un système interne de suivi de la gestion de ses activités locales. Un nouveau plan comptable a été mis en place au 1er janvier 2005 et vise à ventiler les dépenses de prévention et de soins, à consolider au niveau national les comptabilités des établissements locaux et à suivre leur activité au travers de tableaux de bord. Mais la mise en service de la nouvelle version du logiciel de gestion des patients (GISPAC), annoncée dans la réponse du directeur de l'ANPAA aux observations de la Cour, a été retardée suite à des difficultés techniques. Enfin, des objectifs quantifiés assortis d'indicateurs ont également été définis dans le cadre de la convention pluriannuelle liant l'Etat à l'association, afin de remédier au manque d'évaluation de ses actions que soulignait la Cour en 2003.

Dans le domaine des soins, aucune évaluation des besoins de prise en charge n'a été réalisée, rendant aléatoire toute programmation de l'offre. Les connaissances en matière de capacités hospitalières ont peu progressé et demeurent imprécises. Une base de données de recensement du dispositif hospitalier en alcoologie a été créée en 2003, mais n'a pas fait l'objet d'une mise à jour depuis. Elle ne dénombre que les unités spécialisées en alcool ou dans d'autres addictions. Les « lits non fléchés », qui relèvent d'autres services et accueillent ponctuellement des personnes hospitalisées pour un problème d'alcool, ne sont toujours pas recensés tout comme les capacités d'accueil en hôpital psychiatrique. Plusieurs initiatives sont en cours pour remédier à ce défaut d'informations dans le cadre de la préparation du plan d'action global contre les addictions souhaité par le Président de la République.

La cohésion du dispositif national et local

La coordination des acteurs de la politique de lutte contre l'alcoolisme demeure insuffisante au niveau national mais a fait l'objet d'une réforme au niveau local. Les leviers permettant de réduire la consommation générale d'alcool ont été utilisés de manière inégale et très limitée par les pouvoirs publics. La Cour recommandait le renforcement de la cohésion du dispositif national et des différentes initiatives locales dans le respect des orientations de santé publique.

Au niveau national, la Cour constatait que la coordination entre les acteurs était insuffisante.

La loi du 9 août 2004 réaffirme la responsabilité de l'Etat dans la définition et l'évaluation de la politique de santé publique. Dans ce cadre, la MILDT a vocation, en tant qu'organisme interministériel, à coordonner les actions d'information, de prévention, de prise en charge sanitaire et sociale et de répression. Mais, elle ne dispose pas de leviers suffisants pour assurer une réelle coordination des ministères concernés. Son rôle de coordination dans le domaine de l'alcool reste fondé sur deux lettres du Premier ministre, sans que le décret n°99-808 du 17 septembre 1999 qui définit ses missions ait été modifié en conséquence. Faute de réussir pleinement dans son action de coordination des acteurs, la MILDT est tentée de mener directement des actions d'information et d'éducation en santé qui relèveraient plus normalement d'une agence sanitaire comme l'INPES.

L'action de la CNAMTS dans le domaine de l'alcool reste largement indépendante de celle de l'Etat. Ainsi, les relations avec les principaux acteurs de la politique de lutte contre l'alcoolisme qu'ils cofinancent ne sont pas coordonnées. L'ANPAA a signé avec l'Etat une convention triennale, tandis qu'elle est liée avec la CNAMTS par des conventions annuelles distinctes. L'INPES n'est pas parvenu de son côté à signer une convention conjointe avec l'Etat et la CNAMTS.

L'ANPAA reste le principal opérateur de la lutte contre l'alcoolisme, à travers notamment la gestion de l'essentiel du dispositif ambulatoire de prise en charge des addictions. Son budget a progressé de près de 17% entre 2003 et 2005, grâce à une forte augmentation de la dotation pour les activités médico-sociales (+34%) financée sur l'ONDAM, ce qui lui a permis

d'accroître ses effectifs de 10% en équivalent temps plein entre 2003 et 2005. Mais les activités de prévention ont été marquées par un désengagement de la CNAMTS (-10% entre 2003 et 2005) et des collectivités locales, que l'augmentation de la subvention de l'Etat (+30% en 3 ans) n'a que partiellement compensé.

Le manque de coordination apparaît préjudiciable dans deux domaines particuliers. La Cour relevait que la multiplication des lignes d'appel téléphonique nuisait à la cohérence des campagnes d'éducation et de communication et à une utilisation optimale des fonds publics. Elle ne peut que réitérer ses observations dans ce domaine.

Au niveau local, la Cour appelait de ses vœux la mise en place d'une planification à moyen terme des programmes de prévention et de l'offre de soins afin de mieux prendre en compte les besoins régionaux.

Dans sa réponse aux observations de la Cour, le ministère de la santé avait alors fait état d'une réflexion sur la création de schémas de prévention en alcoologie ou en addictologie.

Dans le secteur ambulatoire, les outils de planification des programmes de prévention ont été réformés par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Les programmes régionaux de santé (PRS) et les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) sont remplacés par les nouveaux plans régionaux de santé publique (PRSP). Ainsi, alors que huit régions avaient choisi l'alcool pour thème des PRS, et sept régions les addictions, neuf des dix PRSP arrêtés en juin 2006 traitent des pratiques addictives. Mais le retard pris dans l'élaboration de ces programmes ne permet pas à la Cour d'apprécier leur pertinence.

Dans le secteur de la planification hospitalière, les schémas régionaux d'organisation sanitaire de troisième génération (SROS 3) ont été publiés au printemps 2006. La lutte contre l'alcoolisme et contre les addictions ne figurant pas parmi la liste des seize matières devant impérativement figurer dans ces SROS, leur prise en compte est inégale selon les régions.

Par ailleurs, le plan gouvernemental 2004-2008 vise à réorganiser l'action interministérielle au niveau local en créant des coordonnateurs régionaux pour l'ensemble des addictions,

placés auprès des préfets de région. Un coordonnateur sous-préfet est également désigné dans chaque département afin de soutenir l'action des chefs de projet départementaux. Le réseau territorial des centres d'information et de ressources sur les drogues et les dépendances (CIRDD) fait enfin l'objet d'une réorganisation.

La programmation de la prévention et de l'offre soins n'a donc pas réellement progressé.

La mobilisation des politiques contribuant à la lutte contre l'alcoolisme

Les pouvoirs publics disposent, au-delà de la politique de prise en charge sanitaire des usages à risque, de plusieurs leviers pour diminuer la consommation générale d'alcool. Mais le rapport de forces a été largement défavorable aux politiques de santé publique avant même que le secteur vitivinicole n'entre en crise. Contrairement à l'objectif affiché de réduction de la consommation générale d'alcool, l'Etat a choisi d'agir sur les seuls comportements minoritaires ou les moins admis par la société (conduite en état d'ivresse, consommation des jeunes, des femmes enceintes, des personnes en situation de précarité ou de dépendance à l'alcool). Si la consommation moyenne d'alcool pur par habitant a poursuivi sa décrue sur la période 1999-2004 (- 9%), un plus grand volontarisme des pouvoirs publics aurait sans doute permis une diminution plus sensible de la morbidité et de la mortalité liées à l'alcool.

La Cour soulignait que certaines dispositions de la loi Evin avaient été atténuées, voire vidées de leur sens ; elle notait aussi les fortes réticences en matière d'étiquetage des boissons alcoolisées.

La réduction de l'accès à l'alcool, stratégie pourtant efficace pour en diminuer la consommation, n'a pas progressé. Dans sa réponse aux observations de la Cour, le ministre de la santé avait envisagé une mise à jour de certains articles du code de la santé publique relatifs aux débits de boissons. La loi du 9 décembre 2004 a habilité le gouvernement à simplifier la classification des boissons et la réglementation des débits de boissons, mais le projet d'ordonnance a été abandonné à l'été 2005 à la demande des professionnels du secteur. La réforme est désormais suspendue aux conclusions d'un groupe de travail. La mise en œuvre du plan gouvernemental 2004-2008, qui entend adapter la législation aux différents lieux d'approvisionnement et de consommation, n'a pas rencontré davantage de succès.

Dans le domaine de la publicité pour l'alcool, la Cour ne peut que réitérer ses observations de 2003. De nouveau, les contraintes imposées par la loi du 10 janvier 1991 (loi « Evin ») ont été assouplies, comme le proposait le livre blanc de la viticulture française remis au Premier ministre en juillet 2004. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a ainsi élargi la liste des indications publicitaires autorisées aux « références relatives aux terroirs de production, aux distinctions obtenues, aux appellations d'origine ». Désormais, cette publicité « peut également comporter des références objectives relatives à la couleur et aux caractéristiques olfactives et gustatives du produit ».

En matière d'étiquetage, la Cour relevait en outre l'absence d'obligation législative de faire figurer, comme pour le tabac, un message d'alerte sanitaire sur les boissons alcoolisées. Depuis 2003, les pouvoirs publics ont à nouveau privilégié dans ce domaine une action ciblée plutôt que des règles générales. Ainsi, l'objectif du plan cancer de mettre en place un avertissement sanitaire sur les emballages du type « l'excès d'alcool peut faciliter la survenue de cancer » n'a pas été suivi d'effet. En revanche, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées permet l'inscription d'un message sanitaire préconisant l'absence de consommation d'alcool par les femmes enceintes sur les boissons. L'arrêté du 2 octobre 2006 en fixe les conditions d'application.

Si la législation sur les boissons a peu évolué, plusieurs dispositions législatives sont intervenues pour renforcer le contrôle de son application. La loi du 9 août 2004 étend aux associations familiales et de consommateurs le droit de se porter partie civile pour les infractions aux dispositions du code de la santé publique relatives à l'alcool. L'action judiciaire de l'ANPAA, qui a obtenu depuis 2003 plusieurs condamnations des alcooliers pour infraction à la législation sur la publicité des boissons alcoolisées, pourra ainsi être utilement complétée. Cette loi donne également compétence aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour contrôler le respect de la réglementation en matière de propagande ou de publicité en faveur de boissons alcoolisées.

Cette recherche d'un meilleur respect de la législation apparaît justifiée au vu des difficultés rencontrées dans ce domaine. Par exemple une étude sur le contrôle de la vente d'alcool aux mineurs réalisée en 2005 pour le ministère de la santé révèle qu'au cours des cinq dernières années, 87% des cafés, 90% des stations services et 92% des épiceries et des supermarchés interrogés déclarent n'avoir jamais été contrôlés à ce titre.

En matière de sécurité routière, la Cour notait la mise en place des dépistages

La lutte contre l'alcoolisme a bénéficié de la priorité accordée par le Président de la République à la politique de sécurité routière, érigée en grand chantier du présent quinquennat. La législation a été sensiblement renforcée et les contrôles routiers ont constitué une priorité d'action pour les services de police et de gendarmerie.

Le nombre de dépistages d'alcoolémie pratiqués est en augmentation (+17,4% entre 2002 et 2004), ainsi que celui des dépistages positifs (+16,4% sur la même période), ce qui pourrait refléter pour partie un meilleur ciblage des contrôles opérés par les forces de l'ordre. La répression de l'imprégnation alcoolique s'est accentuée, avec une hausse sur la même période de 13% des délits sanctionnés et de 15% des suspensions administratives. Une diminution remarquable (-40%) du nombre d'accidents mortels avec alcool a été obtenue entre 2001 et 2004, mais cette baisse étant proportionnelle à celle constatée pour l'ensemble des accidents, le taux d'accident mortel avec alcool reste stable (30%).

La loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière aggrave les peines pour atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne commises lors de la conduite d'un véhicule avec un taux d'alcoolémie supérieur à 0,5 gramme par litre de sang. Elle prévoit également qu'au-delà de ce seuil, la conduite d'un véhicule entraîne le retrait de six points du permis de conduire. Le décret du 25 octobre 2004 relatif à la conduite sous l'emprise d'un état alcoolique a par la suite abaissé le taux maximal d'alcoolémie des conducteurs de transport en commun de personnes.

La Cour constatait que la fiscalité n'était pas utilisée pour dissuader la consommation, à la différence de ce qui est fait en matière de lutte contre le tabac.

La politique fiscale a été peu mobilisée pour réduire la consommation d'alcool, sauf pour des actions ciblées sur certains consommateurs. Elle constitue pourtant un puissant levier pour peser sur les pratiques de consommation, comme l'a démontré la hausse massive des taxes sur le tabac opérée jusqu'au moratoire annoncé en 2004. Les tarifs des droits sur le vin n'ont pas été augmentés depuis 20 ans, tandis que les droits indirects sur les alcools et les bières n'ont pas été modifiés depuis 1996. Pourtant, dans sa réponse aux recommandations de la Cour, le ministre de la santé avait annoncé la « constitution d'un groupe de travail interministériel chargé d'examiner l'évolution de la fiscalité des boissons alcoolisées en France pour lutter efficacement contre l'alcoolisme ». Ce groupe a cessé de se réunir sans aboutir à des conclusions ou à des propositions.

La loi du 9 août 2004 a pour sa part institué une taxe sur les nouvelles boissons alcooliques aromatisées, afin de protéger les jeunes qui en sont les principaux consommateurs. Toutefois les producteurs ont mis sur le marché de nouveaux mélanges aromatisés à base de bière ou de vin qui échappent de fait à la taxation.

Le législateur a enfin adressé des signaux ambigus dans le domaine de la fiscalité. Si, aux termes de la loi de finances pour 2003, le « privilège des bouilleurs de cru » est appelé à disparaître en 2008, une réduction de 50% des taxes sur les dix premiers litres d'alcool pur a été accordée à l'ensemble des personnes récoltants de fruits, propriétaires de vergers ou de vignes.

La Cour notait que les actions d'information et de prévention reposaient essentiellement sur une communication grand public, notamment sous forme de campagnes, dont elle constatait la portée réduite.

L'INPES a mené plusieurs campagnes d'information auprès du grand public axées sur les buveurs réguliers excessifs (campagne « le geste qui sauve » en 2004), les consommateurs masculins (campagne « la boucle » en 2006) et les femmes

enceintes (campagne « zéro alcool pendant la grossesse » en 2004). Des actions d'information et de sensibilisation des professionnels de santé ont également été engagées. Au vu des évaluations qui en ont été faites, le bilan de ces campagnes apparaît positif en termes de taux de mémorisation.

En matière éducative, la loi du 9 août 2004 prévoit un renforcement de l'information en milieu scolaire sur le danger pour les femmes enceintes de consommer de l'alcool. Le plan gouvernemental 2004-2008 se donne parallèlement pour objectif que tous les jeunes bénéficient au cours de leur scolarité d'une éducation à la prévention des pratiques addictives. Cependant, le contrat cadre de partenariat en santé publique du 17 juillet 2003 liant les ministres de la santé et de l'éducation nationale n'a pas été évalué et les contrats locaux d'éducation à la santé et partenariats entres les directions régionales des affaires sociales et les services de l'éducation nationale ne font l'objet d'aucun suivi.

Certaines décisions apparaissent en contradiction avec cet objectif de prévention renforcée. La Cour note ainsi que le ministère de l'agriculture et de la pêche a décidé de réformer l'organisation des examens et de prendre des sanctions après la fixation d'un sujet relatif au vin et ses dangers au baccalauréat 2006 de la filière agricole.

En matière de sensibilisation du grand public aux risques sanitaires liés à la consommation d'alcool, le ministère de la santé a organisé des « états généraux de l'alcoolisme ». Des « forums citoyens » se sont tenus à l'automne 2006 dans chaque en région afin de faire évoluer les représentations associées à l'alcool. La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 prévoit la création par décret d'un « conseil de modération et de prévention », qui « assiste et conseille les pouvoirs publics dans l'élaboration et la mise en place des politiques de prévention en matière de consommation d'alcool ». Placé conjointement auprès du ministre de la santé et du ministre de l'agriculture et de la pêche, qui assure la tutelle des professions vitivinicoles, il constitue selon le décret du 14 février 2006 qui l'institue « une instance de dialogue et d'échange ». Ce conseil est composé à égalité de quatre catégories de membres, les milieux vitivinicoles se trouvant ainsi représentés aux côtés des ministères ou organismes publics, des associations intervenant

> dans le domaine de la lutte contre l'alcoolisme et des parlementaires[67].
>
> L'Etat replace ainsi la notion ambiguë de « modération » au cœur de la politique de lutte contre l'alcoolisme, alors qu'il l'avait écartée, comme la Cour, notamment, l'avait souhaité. De plus, la loi du 5 janvier 2006 rend obligatoire la consultation préalable du conseil de prévention et de modération pour les projets de campagne de communication publique relative à la consommation des boissons alcoolisées et sur les projets de textes législatifs et réglementaires dans le domaine de l'alcool. Un rééquilibrage de la composition de ce conseil permettrait que la concertation n'y conduise pas à entraver les politiques de prévention de l'alcoolisme.

***

Trois ans après que la Cour ait relevé les hésitations et incertitudes entourant les choix stratégiques en matière de lutte contre l'alcoolisme, le constat reste pour l'essentiel inchangé. La place de l'alcool dans la lutte contre les addictions ne fait toujours pas l'objet d'un consensus. Les objectifs et seuils de consommation à risque ont été partiellement mis en cohérence, mais les financements dédiés à la lutte contre l'alcoolisme demeurent dispersés. La coordination des acteurs nationaux et locaux reste également insuffisante pour garantir l'efficacité de cette politique.

Au total, le poids économique du secteur de la production et de la commercialisation de l'alcool entre toujours en opposition avec les impératifs de santé publique. A l'exception de la politique de sécurité routière, les principaux leviers pour diminuer la consommation d'alcool n'ont pas été pleinement mobilisés par l'Etat. La législation a été peu renforcée et la fiscalité n'a pas été utilisée pour peser de manière plus active sur la consommation. La création du conseil de modération et de prévention, loin de renforcer la cohérence de l'action publique, symboliserait plutôt une forme de compromis peu favorable à la réalisation des objectifs ambitieux de réduction de la consommation d'alcool que les pouvoirs publics se sont fixés.

---

67) Le Parlement a désigné pour le représenter 8 élus, dont 7 originaires de départements à forte production vitivinicole (Aude, Gironde, Hérault, Jura, Marne, Loire Atlantique, Rhône).

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

**** Le rapport public annuel 2003***

La Cour indique que "….mais le Ministre de la Santé a suspendu à l'automne 2002 la mise en œuvre des CSAPA, avant que l'annonce du président de la république ne relance cette réforme".

Il convient de préciser que la mise en place des CSAPA a bien été inscrite dans le plan gouvernemental 2004-2008 de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool. De plus, l'article 48 de la loi de finances de la sécurité sociale pour 2007 crée le cadre financier nécessaire à la mise en place de ces établissements. En outre, les missions des CSAPA seront définies par un décret en Conseil d'Etat, dont la publication interviendra au premier trimestre 2007, aura notamment pour objet de définir des orientations pour les schémas régionaux d'addictologie. A cette fin, la Commission Addictions a été mise en place le 15 novembre 2006. Ainsi, la création des premiers CSAPA (ex nihilo ou conversion d'anciens CSST ou CCAA) sra possible dès le premier semestre 2007.

**** Des objectifs de la politique sanitaire insuffisamment harmonisés***

La Cour indique que "Les seuils de consommation de l'OMS peuvent présenter un taux d'alcoolémie supérieur au taux autorisé au volant".

Il convient de préciser que les seuils de consommation de l'OMS visent à prévenir les maladies liées à l'alcool. Ils représentent la consommation moyenne acceptable sur une période donnée, sur la base des enseignements des études épidémiologiques.

En revanche, le taux d'alcoolémie autorisé au volant en France est celui au-dessus duquel un sur-risque important d'accident peut apparaître et il est lié à une concentration d'alcool à un moment.

**** La grande diversité des financements et la difficulté de leur recensement***

Le rapport indique que le transfert des crédits relatifs aux déterminants de santé, en particulier "alcool" en LFI 2006 du programme SPP vers le programme DT, permettrait une clarification des crédits alloués à la lutte contre l'alcoolisme.

La DGS a un détail précis des crédits consacrés à cette politique de santé publique, bilan qui peut parfaitement être intégré à l'évaluation du plan gouvernemental. Dès lors, le transfert des crédits d'un programme à l'autre n'était pas de nature à faciliter le recensement des financements dans la mesure où celui-ci était déjà disponible.

Le transfert des crédits a généré, par ailleurs, des difficultés de mise en œuvre :

- réduction de l'autonomie des DRASS dans l'affectation des crédits en fonction des priorités locales de santé publique du fait de la diminution des marges de redéploiement au sein du programme SPP et de l'absence de telles marges au sein du programme DT en raison de son périmètre budgétaire limité. En particulier, des difficultés de financement des actions VIH/SIDA du programme SPP ont été constatées.

- augmentation du nombre de programmes en gestion au niveau des DRASS.

- retard dans l'instruction des dossiers du fait des difficultés pour mettre en place une procédure respectueuse des missions des différentes institutions et du rôle qui leur a été confié dans le cadre du programme.

-dénaturation du rôle de la MILDT : instance de coordination interministérielle, la MILDT s'est ingérée dans la mise en œuvre et la gestion des actions de santé.

- complexification de la structuration du programme DT initialement organisé autour d'UO départementales et au sein duquel des UO régionales ont dû être créées, ce qui abouti à un nombre très important d'UO pour un programme au périmètre budgétaire restreint.

L'ensemble de ces difficultés a conduit le gouvernement à proposer au sein du PLF 207, la réintégration des crédits Tabac, Alcool et autres pratiques à risques au sein du Programme SPP. Le Parlement l'a approuvée.

**** Les systèmes d'information***

La Cour indique que "L'observatoire français des drogues et des toxicomanes a mis en place un recueil de données commun aux centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA) et aux centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST) sur la prise en charge des personnes souffrant d'addiction (RECAP)".

Il s'agit d'un travail en étroite collaboration avec la DGS qui assure la remontée des informations à l'Observatoire et participe à la rédaction du rapport final.

La Cour indique que "Une base de données de recensement du dispositif hospitalier en alcoologie a été créée en 2003, mais n'a pas fait l'objet d'une mise à jour depuis".

Il convient de souligner qu'un annuaire des structures se soins en alcoologie a été mis en place par la Société Française d'Alcoologie (SFA) à la demande de la DGS. La dernière mise à jour de ce document disponible sur le site Internet de la SFA date du 15 novembre 2006.

**** la mobilisation des politiques contribuant à la lutte contre l'alcoolisme***

La Cour indique que "…les producteurs ont mis sur le marché de nouveaux mélanges aromatisés à base de bière ou de vin qui, conformément à l'orientation prônée en 2003 par le ministre de l'Economie et des Finances, restent exemptés de cette taxation".

Des mesures ont déjà été prises pour lutter contre le développement de ce type de boissons. Ainsi, la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique entend surtaxer les "alcopops", un mélange de bière et d'un autre alcool (exemple : Eristoff Ice, à base de bière et de vodka) ou d'alcool avec un arôme (exemple : Smirnoff ice, boisson alcoolisée à base de vodka aromatisée ai citron), dans tous les cas avec adjonction de sucre ou d'édulcorant. Ce mélange sert à masquer l'amertume de l'alcool qui peut rebuter le jeune consommateur peu habitué à boire des boissons alcooliques. Ces nouvelles boissons, très appréciées des jeunes, sont d'autant plus dangereuses qu'elles sont "faciles à boire" et qu'elles favorisent la consommation d'alcool chez les adolescents.

A la suite d'un amendement parlementaire, le ministère de la santé et le ministère des finances ont travaillé sur un projet visant à doubler la taxe (de 55 à 110 €/litre d'alcool pur) sur ces boissons alcoolisées (degré compris entre 1,2 et 12 % d'alcool pur en teneur en sucre supérieur à 35 g/litre). Cette nouvelle disposition est applicable depuis le 1er janvier 2005 et s'est révélée efficace (diminution des ventes de 25 à 30 % entre mai 2004 et mai 2005).

Toutefois, cette nouvelle taxe "prémix" est actuellement détournée, sans que l'on revienne à la situation antérieure. En effet, de nouvelles boissons alcoolisées aromatisées à base de vin ou de cidre, produits qui échappent à la taxe, sont apparues sur le marché. Afin de mettre un terme à ce contournement de la législation, le ministère des finances travaille en concertation avec le ministère de la santé sur la proposition de l'administration des douanes d'inclure les cocktails aromatisés à base de vin dans cette taxation.

Cette proposition se heurte à plusieurs difficultés. Tout d'abord, les douanes ont rappelé que le gouvernement s'était engagé à exclure les bières de cette disposition fiscale, afin de répondre à une demande du gouvernement belge. Cette difficulté, qui implique des considérations de politique communautaire, ne peut être aisément résolue, car toute harmonisation de la définition des "premix" au niveau européen est pour l'instant improbable. De plus, toute nouvelle modification de la taxation sur les "premix" implique de trouver un vecteur législatif.

Une réflexion est en cours sur ce sujet entre les cabinets du ministère de la santé et du ministère des finances.

La Cour indique que "le ministère de la santé a organisé des états généraux de l'alcoolisme".

Il convient de préciser que le travail préparatoire à la rédaction du rapport sur la perspective d'organisation d'Etats généraux de la lutte contre l'alcoolisme, élaboré sous la présidence de Mme Jeandet-Mengual, inspectrice générale des affaires sociales, et remis au Parlement par le Ministre de la santé et des solidarités en 2005, a montré la nécessité de remplacer le terme "alcoolisme" (limité aux comportements abusifs et aux dépendances) par celui d'alcool (qui prend en compte les trois types de comportements possibles : usage, usage nocif et dépendance). Il permet également de répondre aux enjeux de société posés et, notamment, d'associer les différents secteurs, y compris économiques, au débat public ainsi organisé. Le Ministre de la santé et des solidarités avait en effet donné pour objectif à ces Etats généraux une mission de proposition très large sur la politique de santé publique concernant le risque alcool.

En octobre et novembre 2006, des Etats généraux de l'alcool (EGA) ont été organisés dans toutes les régions françaises et la synthèse nationale a eu lieu le 5 décembre, en présence du Ministre de la santé et des solidarités.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a étudié avec attention et intérêt l'extrait du rapport que la Cour a consacré à la politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme, dans le prolongement de ses travaux figurant au rapport public annuel 2003.

Il souhaite apporter les précisions développées ci-après sur l'action du ministère en matière de prévention des conduites addictives dans les établissements scolaires.

Cette action se situe dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool (2004-2008), qui fait de l'école un acteur de premier plan dans la politique de prévention.

L'article L. 312-18 du Code de l'éducation, en conformité avec la loi de santé publique n°2004-806 du 9 août 2004, prévoit qu'une information établissant les conséquences de ces consommations soit délivrée dans les collèges et les lycées, à raison au moins d'une intervention par an, par groupes d'âge homogènes.

Pour développer une politique nationale cohérente en matière de prévention des conduites addictives dans les établissements scolaire, la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire (DGESCO) et la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT) ont rédigé un guide, consultable sur le site Eduscol du ministère, dont l'objectif est de définir les conditions propices à la mise en œuvre en classe d'actions de prévention des conduites addictives.

Outil de référence, ce document propose, par l'intermédiaire de points de vue d'experts et d'éléments scientifiquement validés, une démarche et des contenus destinés à tous ceux, personnels des établissements ou intervenants extérieurs, qui participent à la mise en œuvre de cette politique de prévention.

Expérimenté progressivement de la classe de CM2 à la classe de terminale depuis 2004, ce guide d'intervention permet d'aborder successivement différentes actions de prévention portant sur le tabac, l'alcool, le cannabis ainsi que d'autres substances, licites ou illicites.

Les résultats d'enquêtes réalisées sur les consommations de substances psychoactives chez les jeunes ayant signalé l'existence d'une expérimentation des boissons alcoolisées déjà fréquente chez les garçons et les filles de 12 ans, c'est tout naturellement en direction des élèves de 5ème et 4ème qu'une réflexion est engagée afin de mettre en évidence les effets particuliers de la consommation de boissons alcoolisées et les conséquences sur la vie personnelle et l'environnement social de chacun.

En abordant les questions liées à la responsabilité humaine, individuelle et collective, en matière de santé, ce guide a également la vocation de renforcer le lien avec les programmes scolaires de l'école primaire au lycée.

La poursuite de cette approche interdisciplinaire doit s'appuyer également sur un axe fort du projet d'établissement et sur les activités du Comité d'Education à la Santé et à la Citoyenneté (CESC).

Le décret n°2005-1145 du 9 septembre 2005 modifiant le décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux Etablissements Publics Locaux d'Enseignement (EPLE), inscrit le CESC dans le pilotage de chaque établissement scolaire du second degré et l'intègre à la politique globale de réussite de tous les élèves.

Ses missions sont redéfinies, sa composition clairement précisée, la contribution des partenaires organisée en fonction des problématiques éducatives à traiter.

C'est ainsi que dans chaque établissement scolaire, le CESC définit un programme d'éducation à la santé à la sexualité et de prévention des conduites à risques, notamment des conduites addictives.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

La Cour des comptes analyse, en ce qui concerne la politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme, les effets de ses interventions après la publication du rapport public annuel 2003. Le bilan qu'elle fait à la suite de son rapport public annuel 2003 met l'accent sur les conséquences d'une situation structurelle qui serait défavorable aux politiques de santé publique.

Le ministère de l'agriculture, qui ne conteste pas la teneur du rapport public, apporte dans la présente réponse des éléments de fait susceptibles d'éclairer les appréciations portées sur la politique du Gouvernement. Les remarques porteront sur l'évolution de la consommation d'alcool, la modification de la loi Évin, l'institution du Conseil de modération et de prévention et les actions de prévention dans l'enseignement agricole.

Les observations statistiques montrent que la consommation d'alcool en France est comparable à celle d'autres pays européens importants.

Une série longue établie par l'INSEE, Division conditions de vie des ménages, permet de mesurer la réduction de la consommation d'alcool en France. Les données couvrent la période 1970 à 2004 pour les adultes de 15 ans et plus. Au cours de cette période, la consommation moyenne d'alcool a été réduite de 22,3 l à 13,0 l d'alcool pur par personne. Par ailleurs, les statistiques de l'OMS montrent que six États de l'Union européenne autres que la France connaissent une consommation d'alcool supérieure à 12 l par personne et par an.

Ces données chiffrées montrent que, comme pour d'autres pays européens, les incidences sanitaires procèdent de la consommation excessive dans certaines catégories déterminées de la population. Les politiques éducatives de réduction des risques doivent être orientées prioritairement à leur intention.

L'atténuation de la loi Évin reste fidèle à la politique de prévention de l'alcoolisme.

La loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme dite « loi Évin » a défini de manière précise ce qui est prescrit en matière de publicité pour des produits alcooliques. Elle a donné un caractère limitatif à la législation régissant la publicité pour ce type de produits.

Aux termes de cette loi, « la publicité autorisée pour les boissons alcooliques est limitée à l'indication du degré volumique d'alcool, de l'origine, de la dénomination, de la composition du produit, du nom et de l'adresse du fabricant, des agents et des dépositaires ainsi que du mode d'élaboration, des modalités de vente et du mode de consommation du produit.

Cette publicité peut comporter en outre des références relatives aux terroirs de production et aux distinctions obtenues. »

Avec l'évolution de la loi Évin, la publicité sur d'autres caractéristiques du vin est devenue possible, l'interdiction de communiquer sur sa nature de produit alcoolique étant conservée.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux dispose à cet effet :

« Cette publicité peut comporter des références relatives aux terroirs de production, aux distinctions obtenues, aux appellations d'origine telles que définies à l'article L. 115-1 du code de la consommation ou aux indications géographiques telles que définies dans les conventions et traités internationaux régulièrement ratifiés. Elle peut également comporter des références objectives relatives à la couleur et aux caractéristiques olfactives et gustatives du produit. »

Cette modification n'a pour effet que de restituer à la publicité pour le vin la faculté de mettre en valeur des aspects relatifs à l'origine et aux qualités alimentaires du produit.

L'institution du Conseil de modération et de prévention répond à la nécessité d'un dialogue entre les professionnels de la production et ceux de la prévention.

La proposition d'un Conseil de modération et de prévention figure parmi les conclusions du Livre blanc de la viticulture remis le 28 juillet 2004.

La disposition correspondante a été introduite par voie d'amendement à la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole. L'article 69 de cette loi prévoit que le Conseil est composé à parts égales de quatre catégories de membres dont des parlementaires.

Le ministre de l'agriculture et de la pêche et le ministre de la santé et des solidarités ont chacun désigné huit membres de ce Conseil.

La responsabilité de la désignation des quatre députés et des quatre sénateurs appartient à leurs assemblées respectives. L'équilibre au sein du Conseil de modération et de prévention résulte de sa composition d'ensemble associant élus, représentants de l'administration et personnalités de la société civile.

La prévention dans l'enseignement agricole des conduites à risques liées à la consommation d'alcool fait l'objet d'actions spécifiques.

L'éducation à la santé inclut la prévention des conduites à risques notamment liées à la consommation d'alcool. Cette éducation fait partie des priorités données par la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche aux établissements d'enseignement agricoles en ce qui concerne les actions éducatives à mener vis-à-vis des élèves de l'enseignement agricole.

C'est ainsi que la plupart des référentiels de formations de l'enseignement agricole, comme ceux de quatrième, troisième, de baccalauréat professionnel, de baccalauréat technologique, intègrent les modules d'éducation à la santé au cours desquels les élèves sont sensibilisés aux risques liés à la consommation d'alcool.

Par ailleurs la DGER impulse depuis trois ans un programme d'éducation à la santé et à la citoyenneté intitulé « Faisons campagne à la campagne » en partenariat avec la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), la Mutualité sociale agricole (MSA) et la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche. Un volet de ce programme intitulé « C'est quoi une addiction ? » porte sur les abus de consommation de tabac, d'alcool, de médicaments psychotropes, de substances illicites et sur les conduites addictives.

Une recherche action intitulée « vers des choix éclairés de consommation d'alcool » est également menée depuis 2006 en partenariat avec la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) et de la Mutualité sociale agricole (MSA). Cette action concerne huit établissements agricoles dont sept viticoles. Avec l'appui du Professeur Parquet, psychiatre, professeur à la faculté de médecine de Lille II et président de l'observatoire français des drogues et des toxicomanies, ce projet consiste en un état des lieux sur les représentations de l'alcool qu'ont les élèves de première et de brevet de technicien supérieur agricole en tant que consommateurs et futurs acteurs de la filière viticole. Il s'agit de les amener à réfléchir sur le thème : « Y a-t-il une manière responsable de produire et de vendre de l'alcool ? »

Enfin, il faut noter que grâce au soutien financier de la MILDT un module de formation commun aux professeurs stagiaires et aux conseillers d'éducation stagiaires est mis en place afin de les former, dès en amont de leur prise de fonction, à la prévention des toxicomanies.

Les sujets d'examens sont contrôlés avec une vigilance accrue.

Les sujets d'examens peuvent être une occasion de réflexion et de prévention. Pour ce qui concerne le cas évoqué par la Cour des comptes, son titre ciblait un secteur économique précis et restrictif par rapport aux dangers de la consommation d'alcool de manière plus générale. Une nouvelle procédure a donc été instituée de façon à s'assurer que les thèmes évoqués ne puissent offrir de place à une contestation ou à une interprétation qui serait tirée du texte ou du titre du sujet d'examen.

Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs

(Rapport public « Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs » - janvier 2005 ; et Rapport public annuel 2005 – Pages 103 et suivantes)

Le rapport public particulier sur le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs a été publié par la Cour en janvier 2005. Un an plus tard, et avant que s'engage le débat parlementaire sur le projet de loi relative à la gestion des déchets radioactifs, le rapport public annuel de la Cour pour 2005 a actualisé certaines données chiffrées et présenté les premières suites données aux recommandations du rapport.

La Cour avait ainsi pu noter toute une série d'évolutions positives notamment en ce qui concerne la gestion des déchets radioactifs et l'information financière. Elle notait en conclusion qu'il revenait aux pouvoirs publics de mettre en place, d'une part, des solutions visant à sécuriser les fonds qui auront été dédiés aux charges nucléaires futures, d'autre part, un ensemble de mesures destinées à améliorer l'information des personnes.

Depuis lors, deux lois importantes ont été promulguées, qui répondent à ces préoccupations.

La Cour notait qu'il revenait aux pouvoirs publics de mettre en place, des solutions visant à sécuriser les fonds qui auront été dédiés aux charges nucléaires futures

> La loi de programme du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs ne s'est pas limitée à l'objet de son titre puisqu'elle a introduit dans ses articles 20 et suivants toute une série de dispositions relatives aux charges afférentes au démantèlement des installations nucléaires et à la

gestion des déchets radioactifs. Ces dispositions concernent à la fois l'évaluation des charges, le calcul des provisions correspondantes et le montant, la composition ou la gestion des actifs affectés à ces provisions. Tous les trois ans, les exploitants d'installations nucléaires adresseront à l'autorité administrative un rapport décrivant tous ces points, une note d'actualisation de ce rapport étant également adressée chaque année. Des mesures pourront être prescrites, le cas échéant, par l'autorité administrative pour remédier aux insuffisances constatées. En outre, des sanctions pécuniaires pourront être prononcées, dans la limite de 5 % de la différence entre le montant des actifs constitués par l'exploitant d'une installation nucléaire de base et celui prescrit par l'autorité administrative. Les actifs correspondants aux provisions devront être constitués au plus tard à la fin du mois de juin 2011. La loi a résolu la question de la sécurisation de ces actifs en édictant l'impossibilité de se prévaloir d'un droit sur ceux-ci y compris sur le fondement des dispositions du code de commerce relatives aux difficultés des entreprises.

Il est en outre créé une Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés des déchets radioactifs chargée notamment d'évaluer le contrôle de l'adéquation des provisions aux charges de démantèlement et de gestion des déchets radioactifs. Elle remet tous les trois ans un rapport présentant son évaluation au Parlement et au Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire. Ce rapport est rendu public.

La Cour rappelait la nécessité de mettre en place un ensemble de mesures destinées à améliorer l'information des personnes

La loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire a créé une autorité administrative indépendante pour reprendre l'essentiel des missions assurées par la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et les DRIRE. Elle a édicté également de nouvelles dispositions en matière d'information sur la sécurité nucléaire, notamment en créant le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire.

***

Toutes ces nouvelles mesures, qui concernent tous les exploitants ou anciens exploitants d'INB autres que l'Etat et quel que soit leur statut, répondent largement aux interrogations et recommandations que la Cour avait formulées dans la troisième partie de son rapport public particulier. Il conviendra de s'assurer de l'effectivité de leur mise en oeuvre.

Les pensions des fonctionnaires de l'Etat

(rapport public thématique « les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat » (avril 2003)

Dans le cadre de ses enquêtes sur la fonction publique de l'Etat, la Cour a publié en avril 2003 un rapport public particulier sur « les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat ». Dans sa deuxième partie, le rapport examinait les principales règles caractéristiques du code des pensions et portait une appréciation sur leur impact, leurs conditions d'application et, le cas échéant, leur bien-fondé.

Trois ans après cette publication, la Cour a examiné les suites données à quatre des points traités :

- *la bonification pour enfant, dont le bénéfice a été étendu aux hommes fonctionnaires par la loi de réforme des retraites de 2003, avec des modifications notables du contenu et des conditions d'attribution pour les enfants nés à compter du 1er janvier 2004 ;*
- *le droit à pension sans condition d'âge des mères de famille d'au moins trois enfants, dont l'extension aux pères de famille a été réalisée par un article de la loi de finances rectificative de décembre 2004, modifiant également les conditions à remplir pour un départ anticipé ;*
- *les bonifications de dépaysement accordées aux fonctionnaires ayant exercé à l'étranger et dans les DOM-TOM ;*
- *l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer.*

En 2003, pour la fonction publique civile de l'Etat, le coût des bonifications pour enfant était estimé à 275 M€, le surcoût lié aux départs anticipés à 300 M€, le coût des bonifications de dépaysement entre 185 et 234 M€ et celui de l'indemnité à 159 M€.

Les deux premiers avantages ont été adaptés principalement pour les mettre en conformité avec le droit communautaire, ce dont l'urgence avait été soulignée par la Cour. En revanche, les deux derniers dispositifs ont été maintenus, alors que leur coût financier et les problèmes qu'ils posent auraient justifié une adaptation profonde, d'ailleurs préconisée par la Cour.

Cet examen a été étendu aux pensions servies aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Les avantages familiaux de retraite

La Cour avait noté que le principe communautaire de l'égalité entre les hommes et les femmes avait conduit les juridictions à remettre en cause la distinction traditionnelle opérée à ce sujet dans le code des pensions civiles.

Les deux dispositifs d'avantage familial examinés, jusqu'alors exclusivement réservés aux femmes, ont été étendus aux hommes en les assortissant de nouvelles conditions d'attribution, afin de stopper la forte augmentation des recours contentieux déposés par les pères de famille à ce titre[68] et de limiter les risques financiers qu'ils représentent pour les régimes des fonctionnaires et les budgets publics.

2 - La bonification pour enfant

Jusqu'en 2003, seules les femmes bénéficiaient d'une bonification de la durée de services d'un an par enfant, sans condition. L'arrêt Griesmar rendu par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) le 29 novembre 2001 et la décision du Conseil d'Etat du 29 juillet 2002 ont imposé l'extension aux hommes du dispositif de bonification pour enfant dans les régimes professionnels de sécurité sociale pour respecter le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes[69].

68) Avant les réformes des deux dispositifs, le service des pensions a été saisi par les fonctionnaires hommes de 7 644 recours contentieux au titre du droit à la bonification pour enfant et de 4 449 au titre du droit au départ anticipé des parents de trois enfants. Sur la période allant jusqu'au 30 juin 2006, la CNRACL a été saisie de 2 489 requêtes formulées par les fonctionnaires hommes.

69) Une telle extension n'a pas été mise en place pour le régime général.

Tirant les conséquences des décisions de justice intervenues en 2001 et en 2003, la Cour proposait d'étendre la bonification aux hommes mais de la limiter (pour les hommes et pour les femmes) aux « seules interruptions de carrière effectives liées à l'éducation des enfants ».

La solution de l'extension limitée préconisée par la Cour a prévalu dans la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003. Toutefois, celle-ci a distingué les enfants nés avant et après le 1er janvier 2004.

Les enfants nés avant le 1er janvier 2004

Pour ces enfants, la bonification forfaitaire d'un an par enfant est maintenue et son bénéfice est étendu aux hommes, mais elle est soumise à une condition d'interruption d'activité de deux mois, correspondant au « préjudice » que la bonification a pour objet de compenser. En pratique, cette condition a pour résultat que l'extension aux pères ne trouvera que rarement à s'appliquer.

S'agissant des femmes, les enfants nés avant qu'elles aient été recrutées dans la fonction publique n'ouvrent plus droit à bonification dans les régimes des fonctions publiques que si ces enfants sont nés au cours des années d'études et que le recrutement soit intervenu dans les deux ans suivant l'obtention du diplôme. Dans tous les autres cas de naissance avant le recrutement, l'acquisition de bonifications ou majorations de durée d'assurance au titre des enfants relève désormais des règles du régime dans lequel les mères étaient affiliées. La bonification d'un an étant subordonnée à l'interruption de l'activité pendant deux mois, elle n'est à présent accordée dans la majorité des cas, au titre des régimes des fonctions publiques, que pour les enfants nés après le recrutement dans la fonction publique[70].

L'impact des nouvelles dispositions a été perceptible dès 2004 dans les liquidations de droit direct de pension de vieillesse dans les trois fonctions publiques.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, seules 60 % des femmes bénéficient depuis 2004 d'une bonification pour enfant contre 90% avant la réforme. Dans la fonction publique d'Etat, la diminution est moins accentuée. Les bonifications pour enfant attribuées aux pères de famille sont restées marginales.

70) Ne joueront donc à ce titre que le congé de présence parentale et la disponibilité pour élever un enfant, deux dispositifs susceptibles d'être utilisés pour un enfant né avant le recrutement.

Proportion de bénéficiaires de la bonification pour enfant

	2003		2004		2005	
	FPE	**FPT + FPH**	**FPE**	**FPT + FPH**	**FPE**	**FPT + FPH**
Hommes	0%	0%	1,0%	0,8%	1,3%	0,4%
Femmes	88,0%	92,1%	78,9%%	57,4%	74,7%	58,1%
Ensemble	47,5%	67,5%	41,7%	37.9%	39,3%	39,1%

Source : Service des pensions et CNRACL. Liquidations de droit direct de pensions de vieillesse, quel que soit le type de départ. Fonctionnaires civils pour la FPE.

Dans les trois fonctions publiques, la nouvelle législation concerne plus fortement les femmes de la catégorie C parce qu'elles étaient plus souvent déjà mères de famille au moment de leur recrutement. La proportion de bénéficiaires de la bonification a été divisée par deux pour les hospitaliers et territoriaux (affiliés à la CNRACL) et elle a diminué d'un tiers dans la FPE. En revanche, pour les personnes qui ont été affiliées à d'autres régimes avant leur entrée dans la fonction publique, comme les bonifications qui ne sont plus acquises dans les régimes des fonctions publiques le sont au titre de ces autres régimes de base, ce nouveau dispositif ne devrait pas porter préjudice aux femmes[71]. Il représente une économie pour les régimes des fonctionnaires et constitue un coût pour les autres régimes.

Proportion de femmes bénéficiaires de la bonification pour enfant selon la catégorie statutaire

	2003		2004		2005	
	FPE	**FPT + FPH**	**FPE**	**FPT + FPH**	**FPE**	**FPT + FPH**
Catégorie A	86,8%	85,0%	82,1%	68,2%	80,0%	70,8%
Catégorie B	87,0%	90,2%	79,1%	74,2%	73,6%	75,5%
Catégorie C	90,8%	94,4%	67,8%	48,8%	59,6%	48,8%
Catégorie D		83,3%		42.9%		71,4%
Hors catégorie	89,3%		82,2%		76,8%	

Source : Service des pensions et CNRACL. Liquidations de pensions de vieillesse quel que soit le type de départ. La « hors catégorie » de la FPE regroupe les agents de la police, des services pénitentiaires, de la Poste et de France Télécom.

71) Dans le régime général, la bonification est de deux ans par enfant.

Pour les bénéficiaires, la durée moyenne de la bonification a diminué de plus de deux trimestres dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière et d'un dans la fonction publique d'Etat. Les hommes valident une durée de bonification pour enfant équivalente à celle des femmes.

Durée moyenne de la bonification pour enfant (*en trimestres*)

	2003		2004		2005	
	FPE	**FPT + FPH**	**FPE**	**FPT + FPH**	**FPE**	**FPT + FPH**
Hommes	-	0	7,0	7,9	7,9	7,1
Femmes	9,0	10,3	8,0	7,9	7,8	8,0

Source : Service des pensions et CNRACL. Liquidations de pensions de vieillesse quel que soit le type de départ.

La diminution du nombre de bénéficiaires et de la durée moyenne de la bonification a réduit le montant moyen de la bonification versée aux femmes liquidant leur pension de 16% dans la fonction publique d'Etat et de 30% dans les deux autres fonctions publiques.

Les enfants nés à compter du 1er janvier 2004

Les naissances et les adoptions intervenues après le 1er janvier 2004 ne donnent plus droit à une bonification forfaitaire de la durée de services mais à une prise en compte gratuite des interruptions ou réductions de l'activité, dans la limite de 3 ans par enfant, au titre des seuls enfants légitimes, naturels ou adoptés du bénéficiaire[72]. Sont donc désormais exclus, notamment, les enfants nés d'un premier mariage du conjoint.

Par ailleurs, les femmes fonctionnaires accouchant à compter du 1er janvier 2004 et après leur recrutement bénéficient d'une majoration de durée d'assurance de deux trimestres avec une règle de non cumul partiel.

Ce nouveau dispositif ne commencera à produire ses premiers effets qu'à partir de 2030.

72) Le congé de maternité qui est une position d'activité et qui comme tel donne lieu à prise en charge gratuite, n'est pas pris en compte comme interruption de l'activité dans ce cas. La condition d'interruption de l'activité n'est donc pas ciblée sur la maternité mais sur le temps consacré à l'éducation. Parmi les congés permettant de remplir la condition, seuls le congé parental pour un enfant de moins de trois ans et la disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans permettront de valider jusqu'à 12 trimestres.

La prise en compte des interruptions d'activité pour la constitution du droit est qualifiée de gratuite, c'est-à-dire sans versement de cotisations, terminologie trompeuse car le financement du dispositif est à la charge de tous les affiliés du régime et des budgets publics. La transparence du coût et du financement de ce dispositif non contributif mériterait d'être améliorée.

Au total, la réforme de la bonification pour enfant a suivi les recommandations formulées par la Cour. La bonification, attribuée quand il y a interruption de l'activité, est destinée à compenser le coût d'opportunité lié à l'éducation des enfants, représenté par les conséquences de l'interruption d'activité sur le déroulement de la carrière professionnelle. Toutefois, la réforme s'est accompagnée de diverses autres modifications et le bilan financier global reste à faire pour les régimes de pensions, mais aussi pour le régime général puisque celui-ci supporte en conséquence une charge accrue,ainsi que pour les autres régimes de base.

3 - Le départ anticipé des fonctionnaires ayant au moins trois enfants

Dans les régimes des fonctions publiques, les mères de famille ayant élevé au moins trois enfants pouvaient prendre, à compter de quinze années de services, une retraite anticipée, sans condition d'âge.

La Cour s'interrogeait sur la justification de ce dispositif qui n'existe pas dans le régime général et les régimes alignés et qui n'était pas compatible avec le principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes[73].

La réforme intervenue en 2004 n'a pas remis en cause ce dispositif mais seulement modifié certaines de ses modalités. Depuis le 12 mai 2005, le bénéfice d'un départ immédiat est ouvert aux parents quand sont réunies trois conditions[74] : justifier d'un minimum de quinze années de services civils et militaires, avoir au moins trois enfants, avoir interrompu son activité pour chaque enfant pendant une durée continue d'au moins deux mois.

73) Au 30 juin 2006, 4 403 jugements avaient été rendus sur les recours formés, au titre de l'ancienne législation, par les fonctionnaires masculins ayant saisi le service des pensions pour bénéficier du droit au départ anticipé. 3 740 jugements (85%) l'avaient été en faveur des requérants.

74) Article 136 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004, décret n°2005-449 du 10 mai 2005 et circulaire n°2093 du 5 juillet 2005 de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

La mise en conformité avec le droit communautaire a abouti à pérenniser un dispositif particulier au regard des règles de fonctionnement d'un régime de retraite par répartition. Il autorise une catégorie d'affiliés à s'affranchir d'un des paramètres (l'âge de départ à la retraite) et induit un facteur de déséquilibre financier à la charge des autres catégories et des budgets publics. Par ailleurs, ce dispositif a été maintenu alors même que les deux mesures phares de la réforme des retraites sont l'allongement de la durée d'assurance et la pénalisation des départs précoces via le mécanisme de la décote.

Le nouveau dispositif de départ anticipé repose en outre sur une incohérence dans la logique de son attribution puisqu'il faut avoir interrompu son activité au titre de l'éducation des enfants pour pouvoir partir à la retraite sans condition d'âge : ne pas cotiser pendant une période minimale de deux mois pour chaque enfant ouvre le droit à un départ à la retraite plusieurs années avant l'âge normal. De plus, les interruptions d'activité comprennent aussi bien celles qui sont intervenues dans tous les régimes de base que les périodes d'inactivité professionnelle.

Des problèmes juridiques persistants

L'introduction d'une condition d'interruption de l'activité d'une durée continue de deux mois ne devrait pas modifier les possibilités de départ anticipé des femmes puisque la durée du congé de maternité permettra de remplir systématiquement la condition. Pour le plus grand nombre des hommes en revanche, la possibilité de réunir les conditions d'un départ anticipé pour les enfants nés ou adoptés avant 2005[75] demeurera virtuelle, d'autant plus que leur accès aux différents congés liés à la naissance ou à l'éducation des enfants est récent[76].

75) Le congé de paternité a été créé en 2002, le congé de présence parentale en 2001, le congé parental n'a été ouvert de plein droit aux hommes qu'en 1984.

76) C'est cet aspect que relève la délibération n°2005-32 du 26 septembre 2005 (cas n°13) de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), évoquant une discrimination indirecte, au détriment des hommes, résultant du nouveau dispositif.

Par ailleurs, la légalité de la nouvelle rédaction n'est pas exempte d'incertitude. Deux recours contentieux ont été déposés devant le Conseil d'Etat, portant sur différents aspects des nouvelles dispositions[77].

Une mauvaise articulation avec le mécanisme de décote et l'allongement de la durée d'assurance

Dans le cadre de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, les régimes de pensions des fonctions publiques appliquent à partir de 2006 un coefficient de minoration (décote) à la pension quand n'est pas remplie la condition de durée d'assurance, additionnée à des éventuelles bonifications, nécessaire pour liquider au taux maximum (75%) ou quand la limite d'âge du corps de l'intéressé n'est pas atteinte. Le nombre de trimestres manquants le plus favorable à l'intéressé est alors retenu.

La loi a cependant prévu une longue phase de transition avec une montée en charge progressive. Ce n'est qu'à partir de 2015 que le taux de décote atteindra 1,25% et à partir de 2020 que s'appliquera le plafond de 20 trimestres. La principale caractéristique de la phase de transition est qu'elle a été conçue selon un principe « générationnel » selon lequel les règles applicables à la liquidation de la pension sont celles de l'année où est atteint l'âge d'ouverture des droits[78]. Ce principe s'applique mal aux départs anticipés puisque, par définition, ils sont sans condition d'âge. Les fonctionnaires qui font ce choix ne remplissent pas, sauf exception, la condition de durée d'assurance pour liquider au taux maximum et partent à la retraite avant l'âge d'ouverture des droits.

Parallèlement à l'application d'un coefficient de minoration ou de majoration, la loi a également augmenté la durée d'assurance requise pour liquider au taux maximum[79].

77) L'enfant biologique n'est pas traité de la même façon que les autres enfants. Certains congés ouverts aux hommes sont d'une durée inférieure à deux mois (congé de paternité). Les interruptions partielles d'activité ne sont pas prises en compte. Les congés pris en dehors de la période de vingt semaines ne sont pas non plus comptabilisés. Par ailleurs, les périodes de non activité sont automatiquement prises en compte pour les parents sans profession.

78) Il en résulte que les règles de liquidation ne seront à nouveau identiques quelle que soit l'année de naissance que pour les cohortes atteignant l'âge d'ouverture des droits à partir de 2020 et des années suivantes.

79) Cette durée atteindra 160 trimestres en 2008 dans les régimes des fonctions publiques et elle augmentera ensuite jusqu'à 164 en 2012 et 167 en 2020.

Les bénéficiaires se répartissent ainsi en trois catégories :

- ceux qui ont satisfait les trois conditions avant 2006 relèvent des règles applicables l'année où elles ont été remplies[80]. Par rapport aux autres catégories, ces parents bénéficient, outre la possibilité d'anticiper leur départ, d'un triple avantage : ils ne sont concernés ni par l'allongement programmé de la durée d'assurance après 2005, ni par le mécanisme de la décote et seront éligibles à la surcote s'ils cotisent au-delà de 150, 152 ou 154 trimestres après l'âge de 60 ans. Ils représentent actuellement approximativement les fonctionnaires parents de trois enfants, âgés de quarante ans ou plus, qui liquideront dans les vingt prochaines années ;

- pour ceux qui satisferont les trois conditions entre 2006 et 2019, la liquidation s'effectuera selon les règles de l'année où les conditions sont remplies, c'est-à-dire avec un taux et un plafond de trimestres de décote qui augmentent progressivement et avec une durée d'assurance qui augmente également. Pour ces parents, actuellement âgés de moins de quarante ans, l'impact de l'application de la décote et du plafond de trimestres ne sera que très progressif ;

- ceux qui satisferont les trois conditions à partir de 2020 entrent dans le droit commun où seront stabilisés les paramètres définitifs de liquidation[81]. Ces parents commencent à être recrutés puisque la condition de 15 années de services civils et militaires ne permettra de leur ouvrir le droit à départ anticipé qu'après 2020.

Par rapport à la situation antérieure, le mécanisme de la décote ne va donc atténuer que très lentement le coût des départs anticipés parce que les parents du premier groupe en sont exemptés et ceux du deuxième groupe sont dans la phase de transition. De plus, cette atténuation demeurera partielle pour les deuxième et troisième groupes pour deux autres raisons. D'une part, lorsque le départ des parents de trois enfants est anticipé d'un nombre de trimestres supérieur au plafond de 20 trimestres, le coût des trimestres de retraite au-delà du plafond[82] n'est pas répercuté sur le montant de la pension liquidée et demeure intégralement à la charge du régime.

80) C'est-à-dire aucune application du coefficient de minoration, une durée d'assurance tous régimes de 150 trimestres avant 2004, 152 en 2004 et 154 en 2005 et la condition d'interruption de l'activité.

81) Taux de décote de 1,25 % pour un trimestre manquant, plafond de 20 trimestres de décote et durée d'assurance de 167 trimestres dans l'hypothèse où sera confirmé le calendrier prévu pour l'augmentation de cette durée.

82) Le coût financier comprend la perte de cotisations et le versement de pensions pendant cette période de retraite anticipée.

D'autre part, quand les pensions liquidées seront faibles, elles seront portées au montant minimum garanti (cf. infra), réduisant pour le régime le gain induit par l'application de la décote.

En outre, les régimes continueront de supporter pleinement les coûts liés à l'anticipation de l'âge, c'est-à-dire les départs avant l'âge minimal d'admission à la retraite.

Enfin, les parents de trois enfants choisissant de ne pas anticiper leur départ à la retraite bénéficieront néanmoins jusqu'en 2020 d'un avantage substantiel par rapport aux autres catégories d'affiliés puisque les règles applicables sont celles, plus favorables, de l'année où les trois conditions sont réunies et non pas celles de l'année correspondant à l'âge d'ouverture du droit.

1. L'utilisation du dispositif de départ anticipé

L'utilisation de ce dispositif correspond à deux types de comportement. Le premier concerne les liquidations précoces qui permettent à leurs bénéficiaires de faire une deuxième carrière avec le statut de non salarié ou de salarié du secteur privé et de cumuler une pension avec des revenus d'activité. C'est le cas, souvent cité, des infirmières pour lesquelles les départs anticipés sont aussi une forme de gestion du personnel de la part de leurs employeurs. Le deuxième est l'utilisation du départ anticipé comme dispositif de préretraite permettant de partir quelques années avant l'âge normal de départ. Si cette situation s'explique parfois par la pénibilité des emplois occupés, elle est contraire à la politique affichée par ailleurs par l'Etat d'allonger la durée d'activité et de réduire les systèmes de préretraite.

Seul un durcissement des règles de départ anticipé[83] permettrait de redonner une cohérence à ce dispositif.

Les perturbations induites par la multiplication des recours des pères fonctionnaires et la réforme des retraites

En raison du retard pris pour mettre en conformité la réglementation avec le droit communautaire, de nombreux fonctionnaires masculins ont bénéficié du droit au départ anticipé en 2004 et 2005, à la suite des jugements favorables aux requérants rendus par les tribunaux. Ce sont essentiellement des fonctionnaires de l'Etat puisque plus de 5 000 d'entre eux ont anticipé leur départ à la retraite au cours des années 2004 et 2005.

83) Règles sur le cumul d'une pension et d'un revenu d'activité avant l'âge normal de départ, décote supplémentaire.

Cet afflux de départs a accru les charges des régimes mais peut être considéré comme temporaire puisque, avec la nouvelle réglementation, les recours contentieux vont se tarir.

Les liquidations de pension pour les femmes au titre d'un départ anticipé représentent près de 20% du total dans la fonction publique d'Etat et plus de 25% dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. En outre, l'annonce de la réforme des retraites a conduit en 2003 nombre de femmes à anticiper davantage leur départ mais cet effet s'est atténué en 2004 et 2005.

Effectif et proportion de liquidations de parents de trois enfants

		Effectif		% des liquidations	
		FPE	FPT et FPH	FPE	FPT et FPH
2002	Hommes	0	0	0	0
	Femmes	5 562	6 405	16,7%	28,5%
	Ensemble	5 562	6 405	8,7%	19,5%
2003	Hommes	190	0	0,6%	0
	Femmes	8 225	13 027	20,4%	37,2%
	Ensemble	8 415	13 027	11,3%	27,2%
2004	Hommes	2 031	178	6,0%	1,9%
	Femmes	7 413	4 062	19,6%	22,3%
	Ensemble	9 444	4 240	13,1%	15,3%
2005	Hommes	3 024	336	8,9%	2,8%
	Femmes	6 665	6 354	18,3%	25,8%
	Ensemble	9 689	6 690	13,8%	18,2%

Source : Service des pensions et CNRACL. Liquidations de départ anticipé des parents de trois enfants.

Dans la fonction publique d'Etat, les départs anticipés des femmes sont plus précoces que ceux des hommes (en moyenne 6 à 7 années contre 4 à 5 années pour les hommes). Au total, l'âge moyen des départs anticipés est compris entre 52 et 54 ans.

Il est de 51 à 52 ans dans la fonction publique territoriale et de 48 à 49 ans dans la fonction publique hospitalière [84]. Toutefois, la proportion plus forte de catégories actives dans la FPH fait que l'écart d'âge par rapport à l'ensemble de la population est similaire dans les deux populations.

84) La répartition des départs anticipés des femmes par classe d'âge montre en 2005 que la part des départs avant 45 ans et après 55 ans était respectivement de 30% et 20% dans la FPH, 21% et 41% dans la FPT, 10% et 44,4% dans la FPE.

De nombreuses pensions sont portées au minimum garanti

Les pensions liquidées à l'occasion d'un départ anticipé sont plus fréquemment portées au minimum garanti[85]. Dans la FPT et la FPH, cette proportion atteint près de 55% des pensions liquidées par les femmes[86] et dans la FPE, plus de 25%, alors que les hommes sont moins concernés. Divers facteurs tels que des carrières professionnelles morcelées, la fréquence du travail à temps partiel, le niveau des rémunérations, expliquent la faiblesse des pensions liquidées[87].

L'application de la décote à partir de 2006 risque de ne modifier que modérément les comportements de départs anticipés car elle n'aura d'impact que sur les pensions liquidées au-delà du minimum. De plus, elle n'aura un effet sensible qu'une fois achevée la période de transition.

Proportion de pensions portées au minimum garanti

		Pension normale		Départ anticipé	
		FPE	FPT et FPH	FPE	FPT et FPH
2003	Hommes	6,5%	30,9%	13,2%	14,8%
	Femmes	10,6%	34,0%	26,7%	56,4%
	Ensemble	8,5%	32,9%	26,4%	56,2%
2004	Hommes	7,0%	32,0%	8,9%	30,1%
	Femmes	11,3%	37,0%	27,3%	57,4%
	Ensemble	9,1%	35,0%	23,3%	56,3%
2005	Hommes	8,0%	33,3%	9,0%	31,8%
	Femmes	11,6%	37,2%	23,7%	56,4%
	Ensemble	9,8%	35,7%	19,1%	55,3%

Source : Service des pension et CNRACL. Liquidations de départ anticipé des parents de trois enfants. La pension normale recouvre les liquidations de pension de vieillesse hors départ anticipé.

85) Cet effet est renforcé par la diminution, de l'ordre de 2,5 points, des taux moyens de liquidation des départs anticipés, probablement en raison de l'impact de la réforme de la bonification pour enfants.

86) Globalement, quel que soit le motif de départ, les fonctions publiques territoriales et hospitalières se caractérisent par une forte proportion de pensions portées au minimum garanti puisque, hors départ anticipé, plus d'un tiers des liquidations sont portées au minimum.

87) Pour les départs anticipés dont la pension est portée au minimum, il est probable que la prolongation de l'activité n'induit pas un gain suffisant en termes de supplément de pension pour compenser la perte de loisir représentée par une durée de retraite plus courte.

2. L'évaluation du coût du dispositif de départ anticipé

Le coût du dispositif de départ anticipé peut être approché selon deux méthodes. La première consiste à décomposer la charge de pensions versées annuellement en isolant celles qui concernent les retraités ayant utilisé la possibilité de départ anticipé, soit, en 2005, 2,4 Md€, soit 10% des pensions versées dans la fonction publique d'Etat[88], dont 920 M€ (3,9%) versés à des retraités de moins de 60 ans[89].

La deuxième méthode consiste à évaluer le coût actualisé d'un départ anticipé pour le régime de retraite. Ce coût est la différence entre, d'une part, la pension versée et les cotisations non perçues pendant la période d'anticipation et, d'autre part, le supplément de pension qui aurait été versé pendant toute la période de retraite si l'affilié avait prolongé son activité jusqu'à l'âge normal de départ à la retraite. Le coût est actualisé pour tenir compte du fait que les gains et les pertes du régime sont étalés en moyenne sur une trentaine d'années.

Cette évaluation a été faite pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières à partir de données fournies par la CNRACL relatives aux liquidations de 2005. Moyennant des hypothèses conventionnelles de calcul[90], le coût moyen actualisé d'un départ anticipé est estimé à 86 000 euros, soit 575 M€ pour les 6 690 liquidations au titre d'un départ anticipé en 2005. Dans l'hypothèse où le coût unitaire serait identique pour les fonctionnaires civils de l'Etat, le coût actualisé serait de 833 M€. Ces montants représentent la charge financée par l'ensemble des actifs actuels et futurs des régimes et par les budgets des administrations (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux) puisque celles-ci assurent la plus large part du financement global.

88) Le coût des pensions civiles (hors invalidité) est de 24,2 Md€ en 2005 et correspond aux pensions versées aux retraités ayant liquidé à partir du 1er janvier 1975.

89) Le poids des pensions versées au titre des départs anticipés tend à augmenter : en 2002, il était de 9,2% dont 3,4% aux retraités de moins de 60 ans.

90) Période moyenne d'anticipation de 7 ans, durée de retraite à partir de l'âge normal de départ de 25 ans, supplément de pension en cas de départ à l'âge normal de départ de 20%, carrière salariale plate si l'agent avait prolongé son activité, taux d'actualisation de 2%.

Le nouveau dispositif, qui n'existe dans nul autre régime, pérennise la possibilité d'un départ anticipé et continue de procurer aux parents de trois enfants un avantage exorbitant par rapport aux autres catégories d'affiliés[91]*. Après la réforme des retraites, il concentre quatre incohérences :*

– *dans son fondement puisqu'il faut arrêter temporairement de travailler pour pouvoir ensuite partir définitivement à la retraite sans condition d'âge ;*

– *dans son articulation avec les objectifs qui guident la réforme des retraites, à savoir allonger la durée d'activité et pénaliser les départs précoces ;*

– *au niveau des avantages puisqu'une grande partie des bénéficiaires potentiels du dispositif sera dans les quinze prochaines années exemptée de décote et d'allongement de la durée d'assurance, ce qui va accroître les écarts avec les autres assurés ;*

– *par son inadéquation avec les principes de fonctionnement d'un régime de retraite par répartition en annuités dans lequel l'âge minimal d'ouverture des droits est un paramètre important du barème déterminant les conditions d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite satisfaisant l'équilibre du régime.*

Les avantages « géographiques »

1. L'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer

La Cour notait le caractère avantageux de cet avantage de retraite bénéficiant aux seuls titulaires d'une pension de l'Etat justifiant d'une résidence effective outre-mer, fixée en pourcentage du principal de la pension concédée et variable selon le territoire de résidence :

Réunion	35%
Saint-Pierre-et-Miquelon	40%
Mayotte	35%
Nouvelle-Calédonie	75%
Polynésie française	75%
Wallis et Futuna	75%

91) Les parents de trois enfants bénéficient en outre de la majoration, non imposable, de 10% du montant de la pension liquidée.

A l'exception de la Réunion, où elle est imposée selon le droit commun, cette indemnité bénéficie des régimes fiscaux particuliers applicables outre-mer, plus favorables[92].

La Cour concluait son examen du dispositif en soulignant qu'il importait de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite.

A la suite du rapport de la Cour, plusieurs tentatives de remises en cause ont été conduites sans succès.

Un rapport parlementaire de septembre 2003 a demandé de « suivre les recommandations de la Cour dans le domaine des retraites » en précisant qu' « il apparaît indispensable de mettre fin au système de majoration des retraites, mécanisme injustifié et coûteux »[93].

Deux amendements sénatoriaux [94] ont été présentés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, mais n'ont pas été adoptés. Ils avaient pour objet identique d'introduire une double limitation à l'indemnité temporaire : en réserver le bénéfice aux agents ayant été en poste dans les zones éligibles pendant les cinq années précédant la liquidation de leur pension, plafonner l'indemnité à 20% du montant en principal de la pension.

Dans son rapport de 2003, la Cour relevait que cet avantage de retraite entraînait une charge importante et rapidement croissante

Les coûts constatés alors étaient de 158,8M€ en 2001 pour 22 529 bénéficiaires ce qui correspondait à une progression de 12,4% de la dépense et de 7,2% du nombre des titulaires par rapport à 1999. Elle notait qu'en 2000 le montant moyen annuel de l'indemnité temporaire servie variait de 5 750 € à St Pierre et Miquelon à 13 980 € en Nouvelle-Calédonie.

En 2005, les dépenses se sont élevées à 249,4 M€ (+57,1% depuis 2001) pour 32 172 bénéficiaires (+ 42,8 % depuis 2001).

92) Elle n'est pas soumise aux retenues à la source pour la CSG et la CRDS.
93) Rapport d'information sur la fonction publique d'Etat et la fonction locale outre-mer présenté par M. Marc Laffineur, député, AN, 25 septembre 2003, page 58.
94) Amendements n° II-64 présenté par MM. Marini et Arthuis au nom de la commission des finances et n° II-72 présenté par M. Leclerc au nom de la commission des affaires sociales.

La forte croissance, tant des dépenses induites que des bénéficiaires, déjà constatée, s'est encore accélérée dans la période récente.

Impact et coût de l'indemnité temporaire

Année	Nombre de titulaires de l'indemnité temporaire	Montant total de l'indemnité temporaire (M€)
1995	17 329	120,0
2003	26 721	203,2
2004	30 244	223,3
2005	32 172	249,4
2005/2003	+ 20,4 %	+ 22,7 %
Rappel 2001/1999	+ 7,2 %	+ 12,4%

Source : Direction générale de la comptabilité publique

Le nombre de bénéficiaires de l'indemnité a cru de 20,4% quand celui des titulaires de pensions civiles et militaires n'augmentait que de 4,7%, et son montant total de 22,7% quand les dépenses afférentes aux pensions civiles et militaires progressaient de 10,1%.

La croissance la plus forte est enregistrée en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française (+ 19,1%) où le taux de l'indemnité est le plus élevé. A l'inverse, Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, où le taux est le plus bas, ont une croissance des bénéficiaires de respectivement 9,8 % et 10,3 %.

Le montant moyen de l'indemnité est demeuré très élevé.

Montant moyen annuel de l'indemnité temporaire (en €)

	Pensions civiles			Pensions militaires		
	2000	**2005**	**Evol.**	**2000**	**2005**	**Evol.**
Nouvelle-Calédonie	13 980	13 824	-1,1%	10 900	10 663	-2,2%
Polynésie française	12 070	13 379	+10,8%	11 460	10 540	-8,0%
Mayotte	5 770	6 162	+6,8%	3 760	4 322	+14,9%
Saint-Pierre et Miquelon	5 750	6 310	+9,7%	5 270	5 336	+1,2%
Réunion	N.C.	6 523	N.C	N.C.	4 468	N.C

Source : Cour des comptes à partir d'éléments fournis par la DGCP.

La Cour relevait que le contrôle de la condition de résidence effective était extrêmement limité. Bien que disposant d'un fondement législatif depuis 1996[95], il restait juridiquement fragile après la décision du Conseil d'Etat[96] annulant les mesures restreignant la circulation des nationaux, et de mise en œuvre concrète difficile.

Les outils de gestion informatique des pensions ne permettent pas de connaître les transferts d'assignation des pensions ouvrant droit à indemnité temporaire et donc de mesurer les comportements résultant en particulier d'un effet d'aubaine ou d'un comportement frauduleux.

En décembre 2005, le ministre de l'Outre-Mer a demandé aux représentants de l'Etat dans les territoires concernés d'établir un premier bilan de cette disposition, en liaison avec le trésorier-payeur général chargé de son application.

En février 2006, le TPG de la Réunion a rendu compte des contrôles menés à ce titre. Les 16 344 demandes de renseignements (pour 19 450 bénéficiaires) n'ont permis de récupérer que 45 423 € sur un montant total d'indemnité temporaire de 112,44 M€ (soit 0,04%).

Le Haut-commissariat de la République en Polynésie française, pour sa part, « confirme la position de la Cour des comptes s'agissant de l'impossibilité de procéder au contrôle du dispositif mis en place »[97].

Par la suite, en juin 2006, le ministre de l'Outre-Mer a fait part au ministre de la fonction publique de « la difficulté certaine à mettre en œuvre ces contrôles » résultant du « flou de la définition textuelle de [la condition de] la résidence requise des bénéficiaires » et de « l'absence de force probatoire des documents justificatifs de la résidence ».

Ainsi la situation critiquée par la Cour perdure et les tentatives d'y remédier n'ont pas abouti. Ses conséquences financières se sont aggravées avec une croissance des bénéficiaires de l'indemnité très supérieure à celle de l'ensemble des pensionnés civils et militaires.

95) Article 60 de la loi n° 96-609 du juillet 1996.
96) Arrêt d'assemblée Vedel et Jannot.
97) Courrier du 20 mars 2006 au ministre de l'Outre-Mer.

2. La bonification de dépaysement

La Cour rappelait que cet avantage trouvait son origine dans la loi du 9 juin 1853 permettant de bonifier les services civils rendus par les fonctionnaires civils envoyés hors d'Europe et notamment dans les colonies françaises et dans la loi du 14 avril 1924 qui a ouvert le bénéfice de cette bonification à l'ensemble des agents effectuant des services hors d'Europe.

Egale, en règle générale, au tiers de la durée des services civils accomplis hors d'Europe, la bonification, selon les territoires, peut être limitée au quart ou élevée à la moitié desdits services, dont par ailleurs le champ est très largement ouvert (prise en compte des simples missions, des durées de voyage). De plus, les services rendus dans les départements et territoires d'outre-mer, bien que ceux-ci fassent partie du territoire national, ouvrent droit à cette bonification pour tout fonctionnaire.

La bonification de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe (BSHE) est également ouverte aux membres des deux autres fonctions publiques hospitalière et territoriale.

En 2001, le coût de ce dispositif était évalué, pour les seuls fonctionnaires d'Etat, entre 185 M€ (montant des bonifications prises en compte dans les liquidations) et 234 M€ (coût prévisionnel sur la durée totale de service de la pension des bonifications liquidées en 2001).

La Cour estimait qu'avant d'envisager de simples aménagements aux règles actuelles, il convenait de s'interroger sur le principe même du maintien de la bonification de dépaysement.

> Ce dispositif n'a pas été réformé.
>
> En outre, pour les mêmes raisons qu'en 2003 (absence d'un compte individuel de retraite), il reste difficile de mesurer le poids des bonifications de dépaysement acquises par les fonctionnaires en activité. De même, le système de gestion des pensions ne permet qu'imparfaitement d'en apprécier les composantes. Les données disponibles permettent néanmoins d'en appréhender l'importance au sein de la population des flux de pensionnés.
>
> Au 31 décembre 2005, 14,8% des pensions des fonctionnaires civils de l'Etat en paiement (soit 174 365 sur un total de 1 180 496) comportaient une telle bonification. Cette proportion manifeste une légère décroissance : 16% en 2001, 15,7% en 2002. Cette évolution traduit une décroissance de la proportion de bénéficiaires dans les flux de nouveaux pensionnés qui passe ainsi de 12,3% pour le flux 2002 à 11,5% pour le flux 2005. En revanche, l'impact de cette

bonification sur le taux de liquidation apparaît relativement stable : en effet, elle fait passer le taux de liquidation de 71,60% à 75,70%, soit un gain moyen de 4,10 points contre 4,63 points en 2001 et 3,36 points en 2002. Le nombre moyen de trimestres retenus passe de 14,7 en 2002 à 15,02 en 2005.

La proportion de bénéficiaires reste supérieure chez les fonctionnaires de catégorie A à ce qu'elle est dans les autres catégories : 16,8% contre respectivement 9,2% et 5,4% pour les catégories B et C.

Au sein de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale, la proportion des pensions intégrant cette bonification est très inférieure : entre 2,3% et 2,7% pour les flux 2000 à 2005 de nouveaux pensionnés[98]. Sur la période 2000-2005, 4 858 nouveaux pensionnés en ont bénéficié, dont 53% issus de la fonction publique hospitalière et 47% de la fonction publique territoriale.

La répartition géographique

La répartition géographique du lieu de résidence des bénéficiaires de la bonification de dépaysement qui met en évidence leur forte concentration dans les départements d'outre-mer.

Les pensionnés de la fonction publique d'Etat résidant dans les départements d'outre-mer sont très majoritairement bénéficiaires de cette bonification : 92,7% d'entre eux en 2002, 90,8% en 2005, contre moins de 9% et 8%, respectivement, de leurs homologues résidant en métropole.

La répartition des bénéficiaires dans les deux autres fonctions publiques est du même ordre de grandeur : sur la période 2000-2005, 82,3 % des nouveaux bénéficiaires résident dans les départements d'outre-mer contre 16,8 % en métropole.

Cela est dû au fait que tous les fonctionnaires exerçant dans les DOM en bénéficient notamment ceux qui y effectuent toute leur carrière. C'est le cas en particulier des agents de la catégorie C des trois fonctions publiques comme le montre la répartition des bénéficiaires entre fonctionnaires de catégorie A, B et C. Alors que pour les bénéficiaires résidant dans les départements d'outre-mer, elle est respectivement de 9,5%, 25,9% et 64,3%, elle est d'un tiers pour chacune de ces catégories pour les bénéficiaires résidant en métropole.

98) La proportion des agents actifs des deux fonctions publiques hospitalière et territoriale résidant dans les DOM-TOM était de 2,1% au 31 décembre 2005.

Cela est confirmé par la durée moyenne très élevée des bonifications attribuées. Celle des bénéficiaires résidant dans les départements d'outre-mer est environ trois plus élevée que celle de leurs collègues résidents en métropole.

Durée moyenne en trimestre de la bonification en fonction du lieu de résidence

	D.O.M.		Métropole	
	FPE	**FPT + FPH**	**FPE**	**FPT + FPH**
2002	34,9	37,2	9	12,2
2005	33,6	37,5	10	11,0

Source : C.N.R.A.C.L. et Service des pensions. Les données correspondent aux agents ayant achevé leur carrière au cours de l'année.

Cette forte concentration des bénéficiaires et le niveau élevé de bonification se traduisent par un fort impact de celle-ci sur le taux moyen de liquidation. Pour le flux de pensionnés 2005 des fonctions publiques hospitalière et territoriale, elle a fait passer le taux moyen de 57% à 72%, soit un gain de 15 points, plus de 3 fois supérieur à celui relevé pour les bénéficiaires de la fonction publique d'Etat (+4,1 points).

Le coût du dispositif

Compte tenu des limites des outils statistiques, l'évaluation du coût pour ces deux fonctions publiques ne peut être exhaustive et ne peut porter que sur les flux récents des nouveaux pensionnés.

Au sein de la fonction publique d'Etat, le surcoût annuel moyen pour les flux de nouveaux pensionnés 2002 et 2005 est respectivement de 1 600 € et 1 825 €, soit un surcoût total de respectivement 11,19 M€ et 14,80 M€.

Ce surcoût est plus élevé dans les deux autres fonctions publiques en raison de la proportion plus importante des agents ayant effectué toute leur carrière dans les DOM. L'estimation, très partielle, fournie par la CNRACL indique en effet que le montant moyen annuel de la bonification de dépaysement s'élève respectivement à 2 316 € et 2 256 € pour les flux des nouveaux pensionnés en 2004 et 2005. Une deuxième approche prenant en compte l'espérance de vie moyenne et le mécanisme de réversion aboutit à un coût total de cette mesure de 41,5 M€ pour le flux des pensionnés 2004 et 51,9 M€ pour le flux 2005.

Le maintien de ce dispositif et son coût ne peuvent que conduire la Cour à réitérer ses critiques.

***

En dépit de sa complexité, la réforme de la bonification pour enfant atteint ses objectifs. Le dispositif repose à présent sur une logique de compensation du désavantage professionnel résultant de l'éloignement du travail. La Cour recommande de prolonger la réforme en clarifiant le coût et le financement du dispositif.

En revanche l'opportunité n'a pas été saisie de réformer en profondeur le dispositif des départs anticipés des parents de trois enfants. La Cour réitère sa recommandation de le réexaminer rapidement. Fixer les conditions d'ouverture du droit à pension en fonction du nombre d'enfants est une anomalie qui devrait être supprimée, en aménageant si nécessaire une phase de transition. A défaut, la Cour recommande de restreindre fortement l'accès à ce dispositif ou les avantages dont il est assorti.

L'indemnité temporaire pour pension servie outre-mer n'a pas été modifiée. La Cour réitère fortement sa recommandation tendant à ce qu'il soit mis fin à « cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite »[99].

L'évolution récente du coût de la bonification pour service hors d'Europe ne fait que confirmer le diagnostic posé par la Cour en 2003. Le maintien de ce dispositif reste critiquable. Il n'apparaît justifié ni dans son principe, au regard des autres mesures d'abondement du revenu d'activité ayant le même objectif, ni dans son champ géographique. Par ailleurs, la concentration des bénéficiaires de la bonification de dépaysement dans les départements d'outre-mer et l'impact très important de celle-ci sur le taux moyen de liquidation doivent être notés.

99) Rapport 2003, page 186.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'essentiel des analyses de la Cour des comptes.

** S'agissant du départ anticipé des fonctionnaires ayant eu au moins trois enfants, il convient toutefois de nuancer une observation de la Cour selon laquelle : « ne pas cotiser pendant une période minimale de deux mois ouvre droit à un départ à la retraite plusieurs années avant l'âge normal ». En effet, les femmes fonctionnaires, principales bénéficiaires, continuent à percevoir pendant leur congé de maternité leur traitement sur lequel la cotisation pour la retraite est précomptée.*

** S'agissant de l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer, il convient également de noter qu'un récent audit de modernisation mené sur ce thème a été rendu public en octobre 2006. Comme l'a indiqué le Gouvernement, les conclusions de cet audit doivent désormais être soumises à concertation. Dans ce contexte, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie prend acte de la préconisation principale de la Cour qui consiste à mettre en extinction le dispositif avec un traitement différencié du flux et du stock.*

De façon générale, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note que l'ensemble des sujets évoqués par la Cour doivent être abordés par le Conseil d'orientation des retraites (COR) dans le cadre de ses rapports prévus en 2007, en vue du prochain rendez-vous sur les retraites fixé d'ici 2008 par le législateur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Ministre de la fonction publique a pris connaissance avec intérêt des travaux effectués par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport public particulier sur les pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Les observations formulées rejoignent dans leur majorité les préoccupations du ministère.

Sur les avantages familiaux de retraite

La bonification pour enfant

La Cour salue les avancées opérées dans la mise en conformité du dispositif avec le principe d'égalité entre hommes et femmes imposé par le droit européen, qui explique le changement de fondement du dispositif nouveau introduit par la loi du 21 août 2003.

En effet, s'inscrivant dans le cadre d'un régime de retraite professionnel, le nouveau dispositif a pour objectif de venir compenser les préjudices liés aux retards de carrière qu'auraient eu à déplorer des fonctionnaires en raison d'un éloignement temporaire du travail dû à la naissance, à l'adoption ou à l'éducation d'un enfant. Cette approche explique la nouvelle condition d'interruption d'activité prévue par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Dans la conclusion, le rapport de la Cour attire par ailleurs l'attention du lecteur sur la nécessité d'effectuer un bilan financier global. Ce bilan devrait être complété d'une indication relative à l'avantage financier moyen par enfant que confère sur la pension des intéressés l'attribution de la bonification ou des mesures équivalentes dans les autres régimes de retraite.

Sur les avantages « géographiques »

Les deux indemnités visées n'ont en effet pas encore fait l'objet d'aménagements et de réformes. Elles ont cependant fait l'objet d'études approfondies qui pourront déboucher sur une modification de la réglementation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'OUTRE-MER

Le ministère de l'outre-mer a pris bonne note des dispositions le concernant dans le rapport public thématique sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat d'avril 2003.

Depuis sa parution, plusieurs initiatives ont eu pour but d'affiner le diagnostic et de préciser les pistes de réforme.

S'agissant de l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer, dispositif légal créateur de droits au bénéfice de quelque 30 000 fonctionnaires de l'Etat retraités vivant dans 6 collectivités d'outre-mer, le ministère a tout d'abord demandé aux préfets et hauts commissaires concernés d'établir un bilan des contrôles des conditions de résidence. Il en est ressorti une très grande difficulté à mettre en œuvre des contrôles efficaces, résultant notamment d'imprécisions tant dans la définition de la condition de résidence que dans la force probante à accorder aux documents justificatifs.

Pour affiner l'évaluation du dispositif et de ses effets, le ministère de l'outre-mer a ensuite proposé que l'indemnité temporaire de retraite fasse l'objet d'un audit de modernisation. Le ministère de l'économie et des finances (direction générale de la modernisation de l'Etat) l'a accepté et la mission a été confiée conjointement à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration et au contrôle général des armées.

Le rapport d'audit est disponible sur le site du Forum de la performance (www.minefi.gouv.fr/performance) depuis novembre 2006.

Cette phase d'évaluation étant achevée, il convient désormais d'organiser une concertation approfondie avec les organisations syndicales conformément aux principes contenus dans le projet de loi sur le dialogue social récemment adopté en conseil des ministres. S'agissant de l'outre-mer, cette concertation associera de surcroît les élus des collectivités concernées.

Elle permettra en particulier un examen très précis et contradictoire des conséquences des réformes proposées sur la situation des personnes concernées, mais également de l'impact sur les 6 collectivités.

S'agissant de la bonification de dépaysement, qui s'applique à la durée des services civils accomplis outre-mer pour les agents des trois fonctions publiques, le ministère considère que l'évaluation du dispositif devra être complétée avant que la concertation nécessaire à toute réforme puisse être organisée.

Si l'impact de la bonification sur les pensions des fonctionnaires retraités et le nombre de personnes bénéficiant du dispositif sont connus, le montant des bonifications acquises par les fonctionnaires toujours en activité et la part de l'outre-mer dans ce montant n'ont jamais été mesurés. En outre, l'étude de la bonification ne peut être complètement déconnectée de celle des autres mesures de majoration de la rémunération d'activité pour les fonctionnaires exerçant leur métier outre-mer.

A ce titre, le ministère de l'outre-mer entend veiller à ce que les conditions de rémunération des fonctionnaires affectés dans les départements ou les collectivités d'outre-mer restent attractives et constituent la contrepartie, selon les cas, d'un éloignement ou de conditions de travail plus difficiles qu'en métropole.

La protection judiciaire de la jeunesse

(Rapport public thématique « La protection judiciaire de la jeunesse » – juillet 2003)

Trois ans après son rapport public sur la protection judiciaire de la jeunesse, la Cour a examiné dans quelle mesure ses observations, ainsi que les engagements du Garde des sceaux, ministre de la justice, figurant en réponse au rapport, avaient été suivis d'effet.

Tout en marquant dès le départ des distances par rapport à certaines recommandations, le ministre a choisi de s'appuyer sur le rapport de la Cour pour réformer la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Le projet stratégique de celle-ci, diffusé en juillet 2006, y fait régulièrement référence.

Quelques données de base sur la situation actuelle de la PJJ doivent être rappelées. L'activité de la protection judiciaire de la jeunesse progresse de façon continue depuis longtemps, particulièrement pour les mesures pénales concernant les mineurs, pris en charge dans de nouvelles structures comme les centres de placement immédiat (CPI), les centres éducatifs renforcés (CER) et plus récemment les centres éducatifs fermés (CEF) qui ont symbolisé les priorités politiques du ministère.

Néanmoins, la population des jeunes protégés judiciairement l'est majoritairement en tant que mineurs en danger, au sens de l'article 375 du code civil. À ce titre, ils sont le plus souvent confiés au secteur associatif.

Cette spécialisation relative du secteur associatif tient notamment au fait que la protection judiciaire de mineurs en danger est, à nombre d'égards, comparable à la protection administrative de l'enfance également confiée à des associations par les conseils généraux. Fréquemment, une même association peut intervenir à ces deux titres.

De ce fait, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse n'est qu'un opérateur minoritaire dans la mise en œuvre des mesures prescrites par les magistrats, puisque, en 2004, dernière année de statistiques connues, elle n'assurait qu'environ 29 % du total des 544 000 mesures prises tous fondements juridiques confondus, cette moyenne regroupant des mesures très variées, allant de l'investigation (réalisée à 59% par la DPJJ) aux placements (4% par la DPJJ).

L'articulation entre les acteurs de la PJJ

La DPJJ ne maîtrise ni le nombre, ni la nature et les modalités d'application des mesures qui sont prescrites par les juges et qu'elle doit prendre en charge ensuite, directement ou indirectement avec les associations habilitées. Dans cette seconde hypothèse, elle agit concomitamment avec les conseils généraux.

La Cour avait recommandé que la coordination avec tous les intervenants, notamment juges et conseils généraux, soit renforcée.

> Cette recommandation a été partiellement suivie : pour améliorer la coordination au sein de ce dispositif institutionnel, la DPJJ a engagé plusieurs démarches de coopération.
>
> La plus notable est l'expérimentation dite de « décentralisation », préparée dans le cadre de la loi du 13 août 2004. Fondée sur le volontariat de quatre départements (Aisne, Haute-Corse, Loiret, Rhône), elle consiste à confier la mise en œuvre de certaines mesures judiciaires d'assistance éducative au conseil général et non plus à l'Etat. Dans ce cadre, le département reçoit, pour un type de mesure donné, un mandat global du juge et choisit seul l'opérateur chargé de la mettre en oeuvre. L'expérimentation fera l'objet d'un rapport d'évaluation six mois avant son achèvement, soit à l'été 2009.

La Cour avait posé la question de la justification du financement par l'Etat de la protection judiciaire des « jeunes majeurs » de 18 à 21 ans, la charge de certaines dépenses pouvant être considérée comme indue.

Ce financement représentait, en 1999, près de 53% des fonds versés par l'Etat aux associations. En effet, alors que les mesures judiciaires de placement dans le secteur privé des mineurs incombe aux départements, celles qui concernent les jeunes majeurs sont prises en charge par l'Etat.

La DPJJ a entrepris de rechercher une plus grande complémentarité de ces interventions avec les prises en charge administratives des conseils généraux ainsi qu'avec les dispositifs d'action sociale de droit commun dont les finalités sont proches : comités locaux pour le logement autonome des jeunes, fonds d'aide aux jeunes, contrat d'insertion dans la vie sociale. Une instruction du 21 mars 2005 en donne les principes. Des objectifs chiffrés ont en outre été fixés aux services déconcentrés en matière de dépenses pour les jeunes majeurs, afin de maîtriser le coût des mesures qui les concernent.

La question du financement de la prise en charge et des dépenses ainsi occasionnées n'est pas totalement résolue. Deux solutions sont envisageables : confier aux départements l'accompagnement éducatif des jeunes majeurs, sauf en matière pénale, comme le permet l'ordonnance de 1945, ou, du moins, limiter la prise en charge par l'Etat aux mesures concernant les seuls jeunes majeurs ayant déjà fait l'objet d'une mesure de protection judiciaire confiée aux services de l'État lorsqu'ils étaient mineurs.

La Cour avait souhaité que la coordination budgétaire des services de l'Etat soit renforcée

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances est l'occasion de structurer l'action de la DPJJ. L'élaboration du projet annuel de performances entre le responsable du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » et les responsables de budgets opérationnels de programme devrait permettre de renforcer l'attention portée aux résultats, grâce aux informations données par les indicateurs d'activité dont, dès 2003, la Cour recommandait la constitution.

La DPJJ s'y est effectivement attachée.

La DPJJ avait proposé la création d'un programme « Justice des mineurs » qui, au-delà de ses propres attributions, aurait englobé les tribunaux pour enfants, qui relèvent actuellement du programme « justice judiciaire », et les quartiers pénitentiaires de mineurs, qui relèvent de celui de l'administration pénitentiaire. Un tel programme aurait permis de mesurer les résultats d'ensemble en matière de protection judiciaire de la jeunesse. Cette perspective n'a pas été retenue par le ministère.

La Cour souligne néanmoins l'intérêt de cette perspective ; elle recommande au moins qu'un document d'ensemble retraçant les objectifs et les moyens de la justice des mineurs soit élaboré par le ministère.

La capacité de gestion et de contrôle de l'administration

La Cour avait souligné la fragilité de l'administration centrale de la DPJJ et préconisait son renforcement.

Sa recommandation a été largement suivie. Dès 2003, une sous-direction des ressources humaines et des relations sociales a été créée. Deux arrêtés d'organisation parus le 10 août 2006 créent notamment un bureau chargé des relations entre l'ensemble des acteurs de la PJJ et unifient les structures de gestion financière des deux secteurs public et privé.

La Cour avait noté que le maillage du territoire était peu compatible avec les moyens humains disponibles et, à ce titre, avait contesté l'utilité de maintenir dans tous les départements une direction de plein exercice

Les effectifs des services départementaux, consacrés à la gestion et au contrôle, n'étaient pas en rapport avec ceux des agents affectés dans les structures d'accueil, le ratio entre ces deux catégories allant de 100% en Corrèze à 7% dans le Pas-de-Calais.

Cette organisation territoriale n'a pas changé, le ministère maintenant la nécessité d'avoir une direction départementale face au conseil général, aux tribunaux pour enfants ou au secteur associatif, mais sans démontrer un progrès sur un rééquilibrage des moyens. La Cour maintient que les besoins de coordination à l'échelon départemental ne nécessitent pas en règle générale une direction de plein exercice : la mutualisation

des compétences au niveau régional qu'elle préconisait permet une économie de moyens, tout en assurant une présence forte là où elle est indispensable.

Le rapport recommandait de consolider la gestion immobilière

Conformément à la recommandation de la Cour, un nouveau bureau du patrimoine, opérationnel depuis septembre 2003 à l'administration centrale, a lancé un programme de mise aux normes des bâtiments et de valorisation des actifs immobiliers. Les interventions nécessaires ont été programmées sur quatre ans, pour un coût global estimé à environ 9 M€.

Par ailleurs, la DPJJ a entrepris la régularisation de l'occupation des 374 logements de fonction, dont la Cour avait dénoncé l'utilisation abusive et opaque.

La Cour avait critiqué une organisation comptable inadaptée et peu fiable. Elle recommandait la mise en place d'un contrôle de gestion. Par ailleurs, elle recommandait le rattachement de l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse à l'inspection générale des services judiciaires.

La DPJJ a mis en place une cellule à l'administration centrale qui comprend trois contrôleurs de gestion et est chargée de veiller à la cohérence entre l'évaluation des services et établissements et les objectifs du projet annuel de performances. Un réseau de contrôleurs de gestion a été constitué progressivement dans les directions régionales : ce réseau comprend, fin 2005, quatorze contrôleurs. Au total, le ministère estime que la qualité de son contrôle est « très honorable ».

De fait, les engagements du ministère de mettre en place un dispositif de contrôle de gestion ont été globalement tenus, même si le contrôle du secteur associatif reste à renforcer.

En revanche, si l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse a développé ses liens avec l'inspection générale des services judiciaires, le ministère n'estime pas nécessaire d'aller plus loin pour renforcer l'inspection générale.

La Cour critiquait la méconnaissance par la DPJJ de la capacité des établissements et du nombre de jeunes inscrits et présents, y compris dans ses propres structures ; dans ces conditions, sa capacité de « pilotage » était assez virtuelle.

La qualité de l'outil statistique de la DPJJ s'est largement améliorée, mais des progrès doivent encore être faits pour avoir une vision cohérente des publics pris en charge en englobant l'action des conseils généraux.

Les équipes informatiques locales ont été renforcées. Elles entretiennent maintenant des relations étroites avec les centres régionaux informatiques de la direction de l'administration générale (DAGE) du ministère, conformément aux recommandations de la Cour.

La gestion des ressources humaines

La Cour avait souligné les rigidités persistantes de la gestion des personnels, dues en partie à la diversité des statuts et à la faiblesse de la gestion des ressources humaines, qui conduisaient toutes deux à des difficultés de recrutement et une mobilité insuffisante.

La DPJJ, conformément à ses engagements, a utilisé toutes les possibilités du droit de la fonction publique pour résoudre ses difficultés de recrutement, y compris en faisant largement appel à des agents contractuels. L'élargissement du vivier de recrutement des directeurs départementaux et régionaux à d'autres administrations a permis de développer les compétences en matière de méthodes de gestion.

Par ailleurs, la Cour estimait nécessaire de déconcentrer des compétences de l'administration centrale vers les directions régionales pour la gestion des personnels.

Le décret du 24 mai 2005 autorise cette déconcentration, dont la première étape, définie par un arrêté du 22 juillet 2005, porte sur des actes ne requérant pas l'avis des commissions administratives paritaires.

La Cour avait recommandé d'engager les travaux nécessaires à la fusion de corps de fonctionnaires spécifiques à la DPJJ, bien trop nombreux.

Invoquant un climat social difficile, la DPJJ a choisi de ne pas engager de véritable restructuration de ses corps spécifiques. Seuls les aménagements dont bénéficient dans l'ensemble du ministère les attachés et les secrétaires administratifs améliorent la situation. D'autres projets sont cependant à l'étude, notamment pour rapprocher les professeurs techniques de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'éducation nationale.

La Cour recommandait que l'organisation du travail soit rediscutée pour aboutir à une situation plus régulière et adaptée aux besoins. Elle avait relevé l'absence de contrôle du temps de travail dans les services de la PJJ, dont résultaient des situations locales très diverses.

Avant la mise en œuvre de la législation nouvelle, le temps de travail théorique des agents de la DPJJ était inférieur de 12% à celui du droit commun compte tenu de vingt-quatre jours ouvrés de congés supplémentaires accordés sans base légale.

La DPJJ n'a fait aucun bilan de la mise en œuvre de l'ARTT dans ses services déconcentrés.

Le travail de nuit des éducateurs pose un problème particulier : l'application des règles générales sur la durée du travail conduit à compter les heures de nuit comme des heures ouvrées ordinaires, alors qu'il s'agit d'heures de présence et de veille différentes des heures d'activité diurnes. Outre le fait que le travail de nuit n'est pas toujours effectué selon les règles établies, il en résulte un surcoût élevé. La DPJJ n'a pas entrepris de travaux ni de concertation sur ce thème.

La sensibilité des personnels sur l'ensemble de ces sujets difficiles mais essentiels ne devrait pas conduire le ministère à les esquiver plus longtemps.

La Cour avait évoqué l'émiettement des structures infra-épartementales, conséquence de l'absence de mise en œuvre de schémas précédemment élaborés.

La carte des emplois d'éducateur, établie par la DPJJ en 2000 pour mieux répartir les effectifs en fonction des besoins, n'avait pas été suivie d'effet. En 2004, la DPJJ a établi une nouvelle carte régionale de ses emplois, service par service. Cette répartition était nécessaire pour appliquer les règles de la LOLF. La carte, affinée en 2006, laisse de fortes disparités entre les régions et les services comparables. Il reste nécessaire aujourd'hui de corriger, par redéploiement, ces disparités.

La Cour avait critiqué l'affectation directe des agents de la DPJJ dans ces structures, cette pratique faisant obstacle à la mobilité des agents et à la rapidité de leur remplacement.

Pour pallier les vacances, des « équipes volantes » d'éducateurs, souvent contractuels, ont été créées. Elles apportent un renfort provisoire aux services. Dans les régions qui connaissent un absentéisme important qui met en difficulté les équipes éducatives, l'existence de ces renforts est particulièrement bien ressentie ; selon la DPJJ, les personnels contractuels, qui sont sélectionnés sur un profil précis, peuvent apporter une certaine dynamique dans les équipes. Recrutés localement, ils peuvent également compenser des déficits dans les régions qui souffrent d'un manque d'attractivité.

Le recrutement de contractuels et les souplesses nouvelles ouvertes par la LOLF n'exonèrent cependant pas le ministère d'une réforme du système des affectations qui facilitera la mobilité des personnels titulaires.

La Cour avait estimé excessive l'autonomie dont bénéficiait le centre national de formation des éducateurs (CNFE) alors qu'il n'est qu'un service de la DPJJ.

La direction a subordonné la rénovation du CNFE à son transfert à Roubaix, qui ne devrait intervenir finalement qu'en 2008, et à la nomination d'un nouveau directeur. Pour préparer ce transfert, la DPJJ a entrepris de remodeler le dispositif de formation, faisant valoir la priorité accordée à la qualification des équipes éducatives.

Par ailleurs, selon la DPJJ, les conditions de la restauration et de l'hébergement des stagiaires du centre ont été régularisées conformément aux observations de la Cour.

Les fonctions éducatives

Compte tenu de la grande diversité des services éducatifs du secteur public, la Cour recommandait l'élaboration d'un texte réglementaire fixant leur statut et leurs missions.

La loi du 2 janvier 2002 précitée imposait pour une partie de ses services et établissements de la protection judiciaire de la jeunesse, plusieurs obligations relatives, notamment, aux procédures de création et d'évaluation, et par conséquent une définition réglementaire des différents services.

Un projet de décret visant notamment à fixer les missions et les modes de fonctionnement, de contrôle et d'évaluation des différentes catégories d'établissement et de service est en préparation depuis 2003. Le texte, issu d'une longue concertation, devrait être proposé à l'avis des instances statutaires et du Conseil d'Etat avant la fin de l'année 2006.

La Cour ne peut que recommander la publication rapide de ce décret en gestation depuis trois ans.

La Cour relevait que, faute de doctrine claire pour un grand nombre de mesures, leur mise en oeuvre donnait lieu à des pratiques extrêmement diverses, parfois opposées, d'un service à l'autre.

Les services et établissements de la DPJJ mettent en œuvre les mesures prononcées par les magistrats à l'égard des mineurs en danger, des mineurs délinquants et des jeunes majeurs. Ces mesures se répartissent en cinq familles : investigation, éducation, probation et peines, sanctions éducatives et aménagement des peines. La DPJJ mène en outre quatre missions propres : insertion, permanence éducative au tribunal, suivi des mineurs détenus et prévention. Il convenait de les définir, faute de quoi l'évaluation de l'activité des services n'est pas possible alors même que la loi du 2 janvier 2002 oblige à l'effectuer.

La DPJJ a élaboré, en septembre 2005, un « référentiel des mesures et des missions » relevant de la compétence de ses services et établissements. Ce référentiel sera complété par des recommandations de bonnes pratiques professionnelles.

La Cour prend acte de ces travaux qui vont dans le même sens que le projet de décret évoqué précédemment, mais qui ne trouveront toute leur efficacité que lorsque le référentiel sera étendu au secteur associatif.

La Cour avait relevé à la fois le coût souvent très élevé et l'absence d'évaluation des séjours dits « de rupture ».

Les séjours dits de rupture proposés à des jeunes pour leur faire connaître des situations entièrement nouvelles sont organisés dans certains cas à l'étranger. A la suite de plusieurs incidents, le garde des Sceaux a confié à l'inspecteur général des services judiciaires une mission d'évaluation des séjours de rupture. Son rapport, déposé en avril 2004, conclut au caractère exceptionnel que doit conserver ce type de séjours et à la nécessité de confier les mineurs à des associations nationales présentant toutes garanties.

La DPJJ a donc renforcé en 2005 et 2006 ses instructions concernant la sécurité et la rigueur d'organisation des séjours « de rupture ».

De nouveaux exemples ont montré que la maîtrise des risques représentés par ces activités n'est pas encore garantie.

La Cour recommandait de soumettre les familles d'accueil à la procédure d'habilitation.

La nécessité de recourir aux familles d'accueil pour répondre à des difficultés spécifiques des mineurs est aujourd'hui démontrée. La DPJJ a cherché en fait à améliorer, d'une part, la formation et la professionnalisation des familles d'accueil, d'autre part, à rénover leur statut, en étudiant trois directions : l'optimisation du bénévolat indemnisé, l'évolution vers le statut de collaborateur occasionnel du service public, l'intégration progressive dans le futur statut d'assistant familial.

Donner une suite pratique à ces travaux paraît désormais nécessaire.

La Cour avait vivement critiqué la pratique du recours systématique à des associations, génératrice d'irrégularités multiples.

> L'administration avait multiplié les associations para-administratives durant ces dernières décennies parce qu'elles permettaient d'agir de manière plus souple en matière d'insertion mais aussi afin de bénéficier de financements du Fonds social européen.
>
> Au 1er janvier 2006, sur les cent quatre-vingt une associations recensées, cent vingt-trois ont été dissoutes et la situation des autres serait désormais régulière, notamment en raison du retrait des agents de la DPJJ.

***

Incontestablement, le ministère de la justice et au premier chef la direction centrale de la PJJ ont, sur la base du travail de la Cour, lancé un processus de modernisation et de régularisation de grande ampleur, qui vient d'aboutir à la publication d'un projet stratégique de la direction.

En quelques années, de service en mauvais état la DPJJ s'est transformée en une organisation parfois en avance sur d'autres directions Cet effort remarquable, dont il convient de donner acte au ministère, doit aussi être un encouragement pour le poursuivre, y compris dans les domaines délicats et difficiles de l'exercice quotidien de ses missions. L'enjeu considérable auquel est confrontée la direction de la protection judiciaire de la jeunesse conduit la Cour à l'inciter à le poursuivre sans relâche.

La Cour estime ainsi que les études et les statistiques qui permettent de mieux mesurer les actions conduites doivent encore être développées. Au-delà du seul programme budgétaire « PJJ », qui pourrait être remodelé, la justice des mineurs et son application concrète doivent être mieux suivies par des objectifs communs et des évaluations financières complètes. La recherche des assouplissements indispensables dans la gestion des statuts et des affectations, comme de l'organisation des temps de travail doit être poursuivie en dialogue avec les personnels.

S’agissant du secteur associatif habilité que la Cour n’a pas regardé dans le cadre du présent contrôle, la loi de janvier 2002 a permis un début de normalisation, mais il reste encore, du point de vue central, du chemin à parcourir pour améliorer les conditions de mise en œuvre du partenariat nécessaire et pour maîtriser les dépenses. La Cour, en liaison avec les chambres régionales des comptes, compétentes pour le contrôle des départements, poursuit des investigations dans ce domaine.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Le ministère de la justice est encouragé par l'appréciation d'ensemble de la Cour sur ses efforts relatifs à la protection judiciaire de la jeunesse.

Ces efforts seront poursuivis, à un rythme aussi soutenu que le permettront les marges de manœuvre disponibles dans une matière qui, comme la Cour le relève, fait intervenir des acteurs multiples :

- *les décideurs qui sont toujours les juridictions pour enfants ;*
- *les opérateurs qui se partagent entre services et établissements de l'Etat (29%), du secteur associatif (45%) et des départements (26%) ;*
- *les financeurs qui se partagent entre Etat (42%) et départements (58%).*

Cependant, aucun des sujets évoqués par la Cour ne sera laissé de côté, comme l'illustrent les proches perspectives suivantes.

***1 - S'agissant de son organisation budgétaire**, le ministère prend note de l'intérêt qu'il y aurait à approfondir l'éventualité d'un programme « Justice des mineurs ».*

L'éventualité d'une telle évolution sera approfondie en mobilisant, outre la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), plusieurs autres directions de ce ministère (direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire, direction des affaires criminelles et des grâces, notamment). Dès 2007 cependant la DPJJ s'attachera, comme la Cour le recommande, à élaborer le cadre d'un document de politique transversale retraçant les objectifs et les moyens du ministère de la justice au titre de la justice des mineurs.

***2 - S'agissant de ses outils statistiques d'activité**, le ministère de la justice produit désormais, contrairement à la situation critiquée par la Cour en 2003, des chiffres complets et fiables.*

Pour les mineurs dont la direction de la protection judiciaire de la jeunesse n'assure pas le financement de la prise en charge, le ministère de la justice estime, comme la Cour, qu'il serait important de disposer de chiffres exhaustifs et cohérents sur l'ensemble de la protection judiciaire de l'enfance. En l'état des textes et des moyens des diverses administrations, la DPJJ ne peut pas conduire cette production commune impartie à l'Office national de l'enfance en danger (ONED) mais seulement y contribuer par les données dont elle a la maîtrise et la participation de ses services aux démarches initiées dans ce but par l'ONED.

***3- S'agissant de l'organisation territoriale de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse**, le ministère, s'il n'estime pas souhaitable compte tenu de ses missions de limiter sa représentation au niveau régional, conduira en 2007 trois actions significatives de rationalisation de son organisation départementale.*

- De nouvelles directions inter-départementales seront créées en prenant appui sur les enseignements tirés des premières expérimentations.

- Le regroupement de moyens supports communs à plusieurs directions régionales et/ou départementales sera recherché.

- La réforme du décret du 14 janvier 1988 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la DPJJ sera conduite sur la base d'une note d'orientation diffusée en décembre 2006. Un projet de décret sera élaboré en vue d'une publication à la fin de l'année 2007.

La réforme visera notamment à clarifier les compétences du niveau régional et celles du niveau départemental : au niveau régional, les missions de stratégie et de pilotage ; au niveau départemental, l'animation et le contrôle garants de la qualité de la prise en charge et du parcours des jeunes confiés par l'autorité judiciaire quel que soit le statut du service ou de l'établissement de prise en charge.

***4 - S'agissant des temps de travail** de jour comme de nuit leur organisation au regard de leur coût sera examinée en 2007 dans le cadre des travaux d'accompagnement du décret relatif à la classification, à l'organisation, au contrôle et à l'évaluation des établissements et services de la DPJJ qui a reçu un avis favorable du comité technique paritaire ministériel le 20 novembre 2006 et qui devrait être publié au premier trimestre 2007.*

***5 - S'agissant des références aux mesures judiciaires**, il importe de souligner que le « référentiel des mesures et des missions » diffusé en 2005 par la DPJJ à tous ses services et aux juridictions pour enfants rappelle le cadre normatif de chaque type de mesure. Ce référentiel est applicable à tous les jeunes placés sous main de justice quel que soit le statut des services et établissements auxquels ces jeunes sont confiés. A l'occasion de la mise à jour de ce référentiel prévue en 2007, la DPJJ associera les fédérations associatives pour avis et éventuels amendements, ce qui devrait faciliter de leur part une appropriation égale à celle que le secteur public et les magistrats de la jeunesse ont à ce jour opérée.*

***6 - S'agissant des risques que peuvent présenter les séjours dits « de rupture »,** en particulier quand ils se déroulent à l'étranger, une évaluation du dispositif des « centres éducatifs renforcés », structures qui recourent souvent à de tels dépaysements, a été conduite en 2006 par l'inspection des services de la Protection judiciaire de la jeunesse en vue d'un rapport prévu fin décembre. Même si l'objet de cette évaluation est plus large que d'apprécier l'ampleur des risques de la « rupture » et les moyens d'y faire face, elle devrait contribuer à la définition de nouvelles orientations sur les séjours à l'étranger, au-delà des recadrages déjà opérés en 2005 et 2006.*

L'accueil des immigrants

(rapport public thématique sur
« l'accueil des immigrants et l'intégration des populations
issues de l'immigration » – novembre 2004)

Une première évaluation permettant d'examiner les suites données aux recommandations de la Cour figurant dans le rapport public thématique sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » publié en novembre 2004 a été réalisée dans l'année suivant cette parution et intégrée au rapport public annuel 2005 de la juridiction (février 2006).

La Cour, constatant que le contrat d'accueil et d'intégration est désormais un élément décisif de la politique d'intégration, que la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration rend obligatoire, a examiné les suites données à ses recommandations de 2004 relatives à ce contrat et plus généralement à l'accueil des immigrants, ainsi que les réformes en cours.

Un an et demi après l'expérimentation créé par lettre ministérielle du 23 avril 2003, la Cour recommandait d'attacher des effets juridiques à ce contrat et d'établir un lien entre l'accueil et le parcours d'intégration. Elle préconisait en outre une rationalisation de l'organisation institutionnelle.

Après que la loi du 18 janvier 2005 a confié la généralisation de ce dispositif à l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM la loi du 31 mars 2006 est à l'origine d'une nouvelle réforme de structure avec la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Cette agence se substitue au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), sauf pour les crédits consacrés par le Fonds aux prestations linguistiques offertes aux migrants accueillis sur les plates-formes de l'ANAEM, qui seront repris par celle-ci afin d'unifier le service public de l'accueil.

Le bilan du contrat d'accueil et d'intégration

La Cour recommandait de donner un contenu plus substantiel à l'accueil en prenant en compte les besoins différenciés des migrants

L'accueil des migrants est organisé par l'ANAEM sur ses plates-formes d'accueil pour une séance d'une demi-journée, en fait de deux heures à deux heures et demie, qui comporte :

- un accueil collectif et la présentation d'un film sur la vie en France, les institutions et les principes de la société française. Ce film a été un peu actualisé, mais reste trop axé sur les thèmes de la culture et les loisirs, sans aborder suffisamment ceux du travail et de la formation ;

- la visite médicale nécessaire à la délivrance du titre de séjour ;

- un entretien individuel avec un auditeur de l'ANAEM dénommé « auditeur social[100] », pour faire le point sur la situation de la personne et lui présenter le CAI. Des interprètes sont présents. Les femmes sont reçues seules, leur conjoint n'étant appelé à participer à l'entretien que si elles le demandent ;

- si nécessaire, un test linguistique à l'issue duquel l'intéressé peut se voir prescrire une formation linguistique lorsqu'il n'a pas un niveau justifiant la délivrance immédiate de l'attestation ministérielle de compétence linguistique (AMCL) ;

- et si le migrant le demande (dans 6 à 8 % des cas), un entretien avec un travailleur social qui peut l'orienter vers les assistantes sociales de secteur. Les problèmes les plus couramment évoqués ont trait, d'abord, au logement et à l'emploi, ensuite à la formation, à l'accès aux droits et à la scolarisation. De plus en plus, des questions complexes de nationalité et de situation des enfants en cas de difficultés familiales qui conduiraient à faire appel à des assistantes sociales spécialisées de l'ANAEM.

Postérieurement à la séance d'accueil, les signataires du CAI participent à la journée - obligatoire - de formation civique et à celle - facultative - « Vivre en France ». Au cours de la première journée est délivrée aux participants l'attestation ministérielle de formation civique (AMFC).

100) Le terme d' «auditeur social » n'est pas adéquat : l'entretien conduit par l'auditeur n'est pas exclusivement consacré à la situation « sociale » du migrant et un risque de confusion avec les assistantes sociales présentes sur la plate-forme.

Les visites effectuées par la Cour sur des plates-formes de l'ANAEM ont fait ressortir la qualité de l'accueil réservé aux migrants et l'intérêt que lui portent les différentes personnes chargées des entretiens individuels, des tests linguistiques ou de l'entretien social, en particulier le tact et le savoir-faire dont font preuve les auditeurs de l'ANAEM.

À la fois pour simplifier les formalités à accomplir par le migrant et pour renforcer l'importance de la séance d'accueil et du CAI, alors que le document est encore dans certaines régions transmis après signature par la préfecture, la remise du contrat aux intéressés immédiatement à l'issue de la séance d'accueil est à recommander. La possibilité de remettre le titre de séjour sur la plate-forme en même temps que le CAI, comme cela se pratique à Paris, mériterait également d'être examinée.

La Cour avait recommandé d'assurer le fondement juridique du CAI et d'en définir la portée.

Le contrat d'accueil et d'intégration a été consacré par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Le Comité interministériel à l'intégration (CII) dont la Cour avait regretté qu'il soit resté en sommeil depuis ses travaux d'avril 2003 et une réunion d'étape en juin 2004, s'est réuni le 24 avril 2006 pour « définir les nouvelles priorités de l'Etat pour une politique d'intégration volontariste », parmi lesquelles figure l'amélioration des parcours d'intégration. Le comité a décidé que le contrat serait généralisé à l'ensemble des nouveaux arrivants à la fin du premier semestre 2006 (actant ainsi que l'échéance du 1er janvier 2006 fixée par la loi de janvier 2005 n'était pas respectée, ce qu'avait relevé la Cour dans son précédent rapport) et serait rendu obligatoire.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, modifiant et complétant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, renforce la portée du contrat. La définition du CAI est désormais fixée par ce code et non plus par le code de l'action sociale et des familles : ceci confirme les observations de la Cour selon lesquelles l'instauration du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), placé auprès du ministère de l'intérieur, contribue à faire prendre aux sujets relatifs à l'entrée et au séjour des migrants sur le territoire le pas sur ceux relatifs à l'intégration qui devraient être traités logiquement par le CII.

La signature du contrat est devenue obligatoire pour tous les étrangers admis pour la première fois au séjour en France et souhaitant s'y maintenir durablement. Le bénéfice du CAI sera étendu aux jeunes migrants de 16 à 18 ans, conformément aux recommandations de la Cour. L'étranger n'ayant pas conclu un tel contrat lors de sa première admission au séjour a la possibilité de demander à signer un CAI.

Le code précise le contenu du contrat et renforce son caractère contraignant. Le signataire s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, une formation linguistique qui sera dorénavant sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat. Il est prévu de sanctionner éventuellement le non-respect du CAI lors du premier renouvellement de la carte de séjour et lors de la délivrance de la première carte de résident, l'autorité administrative tenant compte, pour l'appréciation de la condition d'intégration, de la souscription et du respect du contrat.

Le CAI a été progressivement généralisé depuis 2003 :

	Nombre de départements couverts	Nombre de contrats signés
2003 (six mois)	12	8 029
2004 (douze mois)	26	37 633
2005 (douze mois)	61	66 450
2006 (fin juin)	63 (janvier)/ 86 (juin)	45 477

Source : ANAEM

A la fin du mois de juin 2006, 86 départements étaient couverts, hormis principalement les départements du Limousin et de Corse ainsi que les DOM. D'après l'ANAEM, la généralisation devrait être achevée à la fin de l'année 2006, mais les résultats 2005 de certaines régions sont loin de permettre de l'escompter.

Le contrat est actuellement proposé à tous les étrangers âgés de plus de dix-huit ans admis pour la première fois en France en vue d'une installation durable, à l'exception des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Suisse. En sont exclus les migrants titulaires d'une carte de séjour temporaire inférieur à un an et ceux qui ne sont pas destinés à s'installer durablement en France : il s'agit des étudiants (46 000), des travailleurs saisonniers (16 000), des visiteurs (5 000) et des bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail (10 000)[101].

101) Chiffres de 2005.

Au 30 septembre 2006, 68 288 contrats d'accueil et d'intégration ont été signés, soit un taux d'adhésion de 95,7 %. Les refus, d'après l'ANAEM, proviennent principalement d'un manque d'intérêt pour le dispositif (48 %), de problèmes de garde d'enfants (17 %), d'horaires de formation inadaptés ou de problèmes de transport (28 %) et de refus du conjoint (6 %).

Pour les CAI signés, l'attestation ministérielle de compétence linguistique a été remise à 31 782 signataires et des formations linguistiques ont été programmées pour 11 090 autres (16 906 au 30 septembre) : la communication en français oral était « possible » pour 70 % des signataires, « difficile » pour 16,4 % et « impossible » pour 13,6 %. Par ailleurs, au cours du premier semestre 2006, des accompagnements sociaux ont été prévus pour 2 866 personnes, (4 640 au 30 septembre) soit 6,3 % des signataires du CAI.

Les formations linguistiques sont prescrites lors du passage des migrants sur la plate-forme, lorsque l'entretien avec l'auditeur social fait apparaître des difficultés de communication orale puis, dans ce cas ou dans le doute, après passage d'un test permettant de répartir les migrants dans les deux groupes communication : « impossible » ou « difficile ». La nécessité d'une formation linguistique pour seulement un quart des signataires du CAI peut être liée au fait qu'une partie importante d'entre eux sont membres de familles de Français ou ont été admis au séjour en raison de liens personnels ou familiaux et, souvent, résident en France depuis un certain temps : sur les signataires au cours du premier semestre 2006, 47 % étaient entrés en France en 2004 ou auparavant, 35 % étant arrivés entre 2000 et 2004 et 12 % antérieurement.

Tout en s'adressant aux primo arrivants, les CAI concernent en effet des publics différents *:* sur les 68 288 signataires des trois premiers trimestres 2006, on comptait 53,6 % de femmes et 46,4 % d'hommes ; les ressortissants des trois pays du Maghreb en représentaient 49,7 %. Les statuts au titre desquels les intéressés bénéficiaient de la délivrance d'un titre de séjour étaient multiples : il s'agissait pour 55,4 % d'entre eux de membres de familles de Français (dont 80,6 %, de conjoints), pour 9,7 % de personnes admises dans le cadre d'un regroupement familial, pour 17,4 % de personnes admises en raison de liens personnels et familiaux, pour 10,7% de réfugiés ou de membres de leurs familles, les autres situations représentant 6,8 % des signataires, parmi lesquels, seulement pour 1,7 %, des travailleurs étrangers recrutés.

Ainsi, avant même l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives qui en font une obligation, le CAI était généralisé et était devenu « de règle » dans la procédure d'admission au séjour pour les migrants souhaitant s'installer durablement en France.

Toutefois, pour autant qu'il serait considéré que le contrat répond aux attentes en matière d'accueil, ces résultats apparemment satisfaisants doivent être relativisés : d'une part, malgré d'incontestables qualités, les conditions de l'accueil restent insuffisantes, d'autre part le contrat est encore jusqu'à présent un outil inachevé dont les effets juridiques ont besoin d'être renforcés.

La Cour avait recommandé d'assurer un suivi du CAI.

Dans le cadre en vigueur jusqu'à l'été 2006, malgré les indications figurant dans le contrat et dans la lettre d'accompagnement, il n'existe ni suivi du CAI, ni sanctions en cas de non-respect des engagements pris.

En 2005, d'après l'ANAEM à laquelle incombe le suivi des CAI, le taux effectif de participation à la formation civique - pourtant obligatoire – n'a été que de 72 %.

Pour l'information sur la vie en France, 19 % des signataires du CAI s'y sont inscrits, dont 55 % étaient effectivement présents.

S'agissant des formations linguistiques, prescrites à environ 25 % des signataires, les entrées effectives en formation représentaient 65 % de ceux pour lesquels elles ont été programmées. S'y ajoutent les abandons constatés en cours de formation. La déléguée régionale et le directeur de la plate-forme de Paris ont ainsi indiqué que 27 % seulement des formations linguistiques prescrites arrivaient à leur terme. Même si le phénomène peut être plus particulièrement aigu dans la capitale, il n'en reste pas moins que les abandons directs sont très nombreux (près d'un sur cinq), et que des participations « à éclipses » ont été signalées.

Sauf pour les présences aux formations linguistiques, le respect des obligations résultant du contrat n'est pratiquement pas vérifié. Aucune conséquence n'est tirée d'éventuels manquements. Les préfectures n'en sont d'ailleurs pas informées pour le renouvellement des titres de séjour ou l'attribution des cartes de résident.

Même si elle peut s'expliquer par le caractère relativement récent de la procédure, cette situation n'est pas satisfaisante. Sa prolongation risquerait de compromettre la portée du contrat d'accueil et d'intégration et d'en faire une formalité sans réel effet.

La nouvelle organisation de l'accueil

Pour assurer la mission qui lui incombe dans le cadre du service public de l'accueil, objectif de la loi du 18 janvier 2005, l'ancien OMI devenu ANAEM a dû se restructurer à la suite de l'intégration d'une partie du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et mettre en place les moyens permettant la généralisation du CAI.

La Cour avait noté en 2005 que le réseau d'implantations héritées du SSAE et de l'OMI n'était pas stabilisé

Au moment de sa constitution, le 1er octobre 2005, l'ANAEM avait 71 implantations ; 45 structures relevaient auparavant du SSAE. Dès lors, l'agence s'est attachée à rationaliser et à moderniser son réseau.

A la mi-2006, l'ANAEM disposait de 43 sites : son siège à Paris, 9 délégations régionales avec 4 annexes, 12 délégations et 16 bureaux départementaux. Malgré leur appellation, certaines de ces délégations ou certains de ces bureaux « départementaux » sont compétents pour plusieurs départements : par exemple, la délégation départementale de Rennes est compétente pour les quatre départements bretons. Une délégation régionale est souvent compétente pour l'organisation de plates-formes d'accueil se situant en dehors de la région : par exemple, la délégation régionale de Paris Sud gère la plate-forme de Poitiers.

L'ANAEM souligne que la restructuration des implantations a permis une rationalisation génératrice d'économies. Elle se fixe cependant pour objectif une implantation dans chaque région (notamment en Auvergne et dans le Limousin), évidemment différemment étoffée suivant l'importance des flux de migrants.

En ce qui concerne les personnels du SSAE qui pouvaient tous être transférés de plein droit à l'ANAEM, 264 ont accepté le contrat qui leur était proposé et 119 l'ont refusé et ont été licenciés. Cela a entraîné le versement par l'ANAEM de 3 135 189 € au titre d'indemnités de licenciement et de 251 170 € au titre de l'indemnité compensatrice de congés payés, auquel s'ajoutera le

coût supplémentaire de la contribution dite Delalande (701 196 € déjà versés pour les 36 premiers salariés licenciés), à mettre au regard des 2 M€ transférés du SSAE à l'ANAEM au moment de sa création.

D'après les constats sur place, l'intégration du personnel du SSAE s'est dans l'ensemble réalisée d'une manière satisfaisante. De plus, la présence des assistantes sociales sur les plates-formes permet de compléter utilement, pour certains migrants, les informations générales recueillies lors de l'accueil.

Il en allait de même de l'organisation des plates-formes d'accueil pour répondre à la généralisation du CAI

L'OMI puis l'ANAEM ont dû organiser des plates-formes d'accueil permettant la généralisation progressive du CAI. Le cas de l'outre-mer doit toutefois être signalé : les départements sont officiellement rattachés à une délégation (la Réunion à Marseille, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique à Cayenne), mais, dans l'attente de l'adaptation des prestations associées au contrat, les plates-formes ne sont pas effectivement mises en place.

L'extension du réseau s'est faite progressivement et selon des modes diversifiés. Compte tenu de ses implantations et de l'importance très inégale des effectifs, l'ANAEM a mis en place des plates-formes d'accueil :

- soit dans les locaux des délégations régionales, généralement compétentes pour plusieurs départements : par exemple, la plate-forme de Lyon est compétente pour le Rhône et l'Ain, celle de Marseille pour les Bouches-du-Rhône et le Vaucluse et celle de Paris-Sud (Montrouge) pour les départements de la région Ile-de-France à l'exception de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise, ainsi que pour l'Eure-et-Loir ;

- soit dans d'autres locaux relevant des DDASS ou d'associations. L'ANAEM fait fonctionner ces plates-formes en y envoyant, pour assurer les séances, du personnel de la délégation régionale - auditeurs et travailleurs sociaux - et en ayant recours pour la visite médicale à des vacataires locaux, soit sur place, soit en ville. Outre l'exemple du Mans, on relève que la délégation régionale de Marseille fait fonctionner ainsi la plate-forme de Digne-les-Bains compétente pour les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence en y envoyant certains de ses agents pour assurer deux ou trois séances d'accueil par mois.

Même si la carte des implantations des plates-formes peut évoluer (l'ANAEM s'efforce de les installer dans ses locaux, éventuellement loués), une organisation différenciée suivant les départements apparaît inévitable en raison des inégalités de flux migratoires : au cours du premier semestre de 2006, 2 459 CAI ont été signés dans les Bouches-du-Rhône contre 97 dans les Alpes-de-Haute-Provence et 77 dans les Hautes-Alpes.

Si le dispositif actuel implique des contraintes réelles pour les personnels des délégations régionales qui doivent veiller au fonctionnement de plusieurs plates-formes, en revanche il ne crée pas, mis à part un plus grand éloignement de la plate-forme pour certains, de rupture d'égalité pour les migrants qui sont accueillis dans les mêmes conditions quelque soit le département où ils résident.

En matière d'organisation financière, la Cour avait noté qu'en dépit de la création d'une agence de l'accueil, le FASILD restait théoriquement chargé de cette fonction jusqu'à la fin de 2006 et continuait à financer des actions conduites par l'OMI en faveur des primo-arrrivants. Elle demandait une clarification du financement du CAI.

Le financement du contrat d'accueil et d'intégration est resté jusqu'à la fin de 2006 assuré conjointement par l'ANAEM et le FASILD.

1. A l'ANAEM

L'ANAEM a évalué le coût analytique de l'accueil sur les plates-formes sur la base des frais de personnel, de fonctionnement et d'immobilier affectés directement ou indirectement au CAI, hors frais liés à la première délivrance du titre de séjour (convocation, visite médicale, liaison avec la préfecture, gestion du dossier).

Le coût prévisionnel d'un CAI a été ainsi évalué pour 2004 et 2005 à 165 €. Sur cette base et en fonction de la généralisation du CAI, l'ANAEM a estimé ses dépenses à 6,21 M€ pour 41 000 personnes accueillies en 2004 et à 11,84 M€ pour 71 745 en 2005.

En 2006, compte tenu de la hausse du coût salarial, des dépenses de fonctionnement et des frais des structures immobilières, l'ANAEM considère que le coût plancher du CAI doit être réévalué de 10 %, ce qui le porte à 181,50 €, et que, sur la base de 103 000 personnes concernées, ses dépenses s'élèveront à 18,70 M€.

Selon l'ANAEM, le coût du CAI devrait être majoré d'environ 30 € en 2007 compte tenu du suivi des contrats qui doit intervenir. Cela porterait le coût de chaque CAI à 211,50 €.

L'ANAEM ne calcule pas actuellement les coûts des CAI selon les plates-formes. La Cour recommande que, compte tenu des modifications qui vont affecter le CAI en 2007 et alourdir son coût, l'ANAEM précise et approfondisse, en liaison avec le contrôle financier et les autorités de tutelle, les modalités de calcul du coût des CAI.

2. Au FASILD

Dans le cadre du CAI, le FASILD met en œuvre cinq prestations : la formation civique, les journées « Vivre en France », les bilans de prescription et d'évaluation linguistique effectués au moment de l'entretien avec l'auditeur social, la formation linguistique destinée à la maîtrise du français par les nouveaux migrants, et les bilans d'orientation pré-professionnelle à l'attention des signataires du CAI mais aussi des personnes immigrées installées régulièrement et durablement en France et présentant un besoin d'apprentissage linguistique.

Les deux sessions composant le volet accueil (formation civique, d'une part, « Vivre en France » d'autre part, sont assurées aux termes de marchés publics par des organismes, très généralement des associations, au nombre d'une trentaine actuellement.

Crédits inscrits au budget du FASILD

En €	2004	2005	2006
Volet accueil	**4 045 613**	**4 851 323**	**4 010 325**
Volet linguistique dont :	**27 284 607**	**45 080 896**	**46 498 446**
- bilans de prescription et d'évaluation linguistique	3 379 320 23 059 890	6 395 879 38 685 017	7 096 320 36 895 296
-formation linguistique			
- bilans d'orientation pré-professionnelle	845 397		2 506 831
TOTAL	**31 330 220**	**49 932 219**	**52 508 771**[102]

Source: budget du FASILD

102) En fait 50,7 M€ compte tenu des « crédits mis en réserve pour ajustements ultérieurs »

L'accroissement des crédits concernant les formations linguistiques reflète celui du nombre de signataires de CAI susceptibles de les suivre : 13 230 en 2004, 21 256 en 2005 et, en 2006, 17 783 (pour une prévision de 100 000 CAI signés). En 2006, les crédits pour la formation linguistique des signataires du CAI représentent, dans le budget du FASILD, le double de ceux prévus pour les publics hors CAI (36,9 M€ pour les premiers et 18 M€ pour les seconds contre 12 en 2005, en prévision de son futur rattachement à l'Acsé). La différence est cependant moindre si l'on considère le nombre de bénéficiaires, dans la mesure où le nombre moyen d'heures de formation est plus élevé pour les titulaires de CAI (380) que pour les autres publics (200).

Selon le FASILD, les dépenses effectives sont plus difficiles à interpréter dans la mesure notamment où les formations linguistiques s'étalent couramment sur dix-huit mois, voire plus. Cependant, selon l'ANAEM, en 2005 la moitié seulement du budget initial prévu pour le volet formation a été effectivement engagée en raison du retard pris dans le calendrier d'ouverture des plates-formes d'accueil.

En 2006, les crédits pour la formation linguistique des signataires du CAI représentent, dans le budget du FASILD, le double de ceux prévus pour les publics hors CAI (36,9 M€ pour les premiers et 18 M€ pour les seconds contre 12 en 2005, en prévision de son futur rattachement à l'Acsé). La différence est cependant moindre si l'on considère le nombre de bénéficiaires, dans la mesure où le nombre moyen d'heures de formation est plus élevé pour les titulaires de CAI (380) que pour les autres publics (200). Les charges du CAI pour le FASILD ont été partiellement compensées par des mesures nouvelles en loi de finances : 17,3 M€ en 2005 et 6 M€ supplémentaires en 2006 ; toutefois, lors de la création de l'Agence, le budget a été amputé de 25 M€ mis en réserve pour 2006 et 2007 et de 10 M€ de crédits non consommés sur les marchés 2004 et 2005.

La Cour avait préconisé le regroupement de tous les intervenants du service public de l'accueil

Alors que la loi du 18 janvier 2005 maintenait l'organisation et les missions du FASILD, la loi du 31 mars 2006 pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, rejoignant sur ce point les recommandations de la Cour, a prévu la prise en charge globale par l'ANAEM de l'accueil destiné aux primo-arrivants. Ceci implique le transfert des dispositifs des marchés actuellement

exécutés par le FASILD pour assurer la continuité entre les deux établissements publics.

La rédaction de l'article L.311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile[103] introduit des précisions supplémentaires sur le contenu de la formation civique et rend obligatoire la session « Vivre en France » qui doit sensibiliser chaque signataire de CAI au fonctionnement de la société française afin de lui donner des repères et une connaissance pratique de la vie en France et des différents services publics.

Le travail engagé entre les deux établissements publics depuis le lancement de l'expérimentation du contrat le 1er juillet 2003 a permis d'élaborer les procédures de gestion de l'ensemble du dispositif. Il a facilité le transfert des cahiers des charges des marchés nouveaux de 2007 engagé dès février 2006 par le FASILD qui continuait à gérer les marchés en cours. Le Fonds transfère en fait la capitalisation de ses savoir-faire et de ses relations avec les prestataires, en formant l'encadrement de l'ANAEM et en organisant un quasi-tutorat des personnes qui seront demain chargées de gérer les marchés.

Une première difficulté provient de ce que les marchés actuels prennent en compte aussi bien les personnes dirigées vers les formations linguistiques dans le cadre d'un CAI que d'autres publics déjà installés en France. Avant la séparation des marchés entre l'ANAEM et l'Acsé, l'établissement a perfectionné le suivi administratif des deux publics avec bons de commande séparés, ce qui devrait faciliter le passage aux nouveaux organismes responsables. La seconde difficulté, qui n'est pas la moindre, tient au calendrier : en effet, le lancement des marchés 2007 devait, pour que les formations commencent effectivement au 1er janvier, se produire au plus tard au mois d'août afin de sélectionner les prestataires. L'ANAEM avait donc à reprendre la préparation des contrats dès 2006.

103) « […] A cette fin, [il] conclut avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration, traduit dans une langue qu'il comprend, par lequel il s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique. La formation civique comporte une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité. La formation linguistique est sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnus par l'Etat. L'étranger bénéficie d'une session d'information sur la vie en France et, le cas échéant, d'un bilan de compétences professionnelles. Toutes ces formations sont dispensées gratuitement […] ».

Les modalités de transfert des prestations liées au CAI du FASILD/Acsé à l'ANAEM ont fait l'objet d'une convention en date du 19 octobre 2006104 qui confirme que l'Acsé conserve la gestion des marchés jusqu'en 2006 inclus, ainsi que pour 2007 le marché « vivre en France » reconduit pour un an ».

Cette difficulté se double, du point de vue de l'ANAEM, de celle de la reprise en son sein des personnels qualifiés du FASILD en matière de marchés afin de faciliter la constitution de son pôle marchés. La loi du 31 mars 2006 a bien prévu que les agents contractuels du Fonds seront transférés à l'Acsé ou, « avec leur accord, à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ». Or il apparaît que les personnels clés, responsables des marchés de la formation civique et des formations linguistiques, n'ont pas quitté le FASILD pour l'ANAEM. Toutefois, la collaboration a été effective pendant de transition ; de plus un cadre mis à disposition de l'ANAEM a ensuite été recruté par cette dernière.

Dès lors, l'ANAEM souhaiterait obtenir que le transfert des marchés soit effectué à périmètre constant, sans prise en compte de mesures nouvelles telles que l'instauration du DILF qui pour l'instant n'est pas financé, des incidences de la loi du 24 juillet 2006 et de la mise en œuvre d'un suivi minimal du CAI, ce qui d'ailleurs coïnciderait avec l'étendue du transfert financier, prévu à périmètre constant lui aussi. L'idée avancée par l'agence serait d'étaler la charge supplémentaire sur l'ensemble de l'année 2007, et même de faire gérer le dispositif par l'Acsé (les anciens personnels du FASILD ayant rejoint cette nouvelle agence) pendant les premiers mois de 2007.

104) Il y a des divergences sur la date de cette convention, selon les réponses : il est proposé de retenir le 19 octobre, et non le 10, puisque c'est seulement à partir du 19 que l'Acsé a une existence.

La poursuite des réorganisations structurelles

L'administration a poursuivi les réorganisations structurelles et, parmi elles, l'installation de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pose de nouvelles questions.

Le décret du 28 juillet 2006 précise l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) créée par la loi du 31 mars 2006, son financement et ses moyens en personnel étant assurés essentiellement par redéploiement et transfert.

Etablissement public national à caractère administratif, l'agence doit mettre en œuvre des actions visant à l'intégration et la lutte contre les discriminations, notamment des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France, à participer aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, à mettre en place et gérer le service civil national, et à contribuer à la lutte contre l'illettrisme en articulation avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI, GIP qui ne dispose pas de crédits d'intervention), les programmes régionaux de lutte contre l'illettrisme et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Il ne s'agirait pas simplement de juxtaposer des missions menées jusqu'ici indépendamment par des organismes distincts, mais de renforcer leur cohérence ; l'agence devrait ainsi veiller, par exemple, à ce que les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale prennent en compte les objectifs de lutte contre les discriminations, de régression de l'illettrisme et de promotion du service civil volontaire.

La loi réorganise, encore une fois, le paysage administratif, car l'Acsé se constitue par absorption du FASILD, à l'exception des missions relatives à l'accueil des primo-arrivants transférées à l'ANAEM, d'une partie de la délégation interministérielle à la ville et à la restructuration sociale urbaine (DIV)..

La première difficulté - la question majeure - sera d'articuler son action avec celle de la DIV et des différents programmes ou structures traitant de l'illettrisme, et d'assurer la cohérence de l'ensemble.

A priori cela devrait être relativement simple vis-à-vis de la DIV qui ne devrait conserver qu'une activité de coordination interministérielle. Bien que les champs d'intervention de cette dernière aient été définis par la lettre ministérielle de mission au DIV du 30 août 2006, une réflexion sur le rôle et les effectifs de la DIV s'avère nécessaire à court terme : elle a déjà cédé ses activités de rénovation urbaine à l'Agence nationale éponyme (ANRU), et l'Acsé est appelée désormais à gérer une part très substantielle des crédits de la politique de la ville.

En matière de lutte contre l'illettrisme, l'action publique semble en revanche encore plus éclatée qu'auparavant : s'il peut à la rigueur se comprendre que l'agence s'appuie sur les programmes régionaux et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), il n'en reste pas moins qu'une large partie de la mission est encore confiée à deux agences différentes, chargées l'une de la réflexion et l'autre du financement de projets concrets.

La deuxième difficulté est de prévoir pour 2007 les moyens financiers qui ne doivent pas se substituer aux crédits de droit commun en faveur des populations concernées mais intervenir en complément, répondant à un principe d'équité entre territoires. Le conseil d'administration (48 membres) s'est réuni le 19 octobre 2006, consacrant la substitution de l'Acsé au FASILD. Il s'est réuni ensuite deux fois, adoptant un budget pour 2007 arrêté à 458 M€

La troisième difficulté est de recruter le personnel, prévu pour un effectif de 333 équivalents temps plein (ETP), et de le rendre opérationnel pour ses nouvelles missions dès 2007. L'ACSÉ peut compter sur le noyau constitué par le personnel du FASILD, puisque la loi du 31 mars 2006 précise que « les agents contractuels du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations transférés à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances […] conservent le bénéfice de leurs contrats ». Ce transfert pourrait concerner 294 ETP au maximum si aucun agent contractuel du FASILD n'opte pour l'ANAEM soit une grande part des 333 ETP prévus ; de plus, les directions régionales seront rapidement constituées puisqu'elles doivent conserver, comme envisagé depuis l'annonce du maintien des délégations régionales, le personnel de l'ancien FASILD.

Si les emplois budgétaires restant à la DIV sont limités aux seuls besoins nécessaires à l'exécution de ses tâches telles que définies en août 2006, un renfort pourrait également être apporté au 1er janvier 2007 par cette délégation dont la centaine d'ETP de 2006 doit être répartie en fonction des missions transférées à l'agence. Le nombre d'agents à recruter pour la mise en œuvre du service civil volontaire devrait être déterminé avec prudence, en fonction de la montée en charge réelle de l'effectif constaté[105]. Le principal défi en matière d'effectif est alors et surtout la constitution de celui du siège, dont l'organigramme devra être organisé de manière à répondre aux quatre grandes missions précitées de l'Acsé.

Le budget 2007 de l'Acsé prévoit en définitive 12 emplois en provenance de la DIV et 20 emplois nouvellement créés (dont 5 pour le service civil volontaire, mission nouvelle)

Dernière difficulté, la mise en place du système d'information : il s'agit en effet d'adapter les circuits de traitement des demandes de financement du FASILD et son système d'information pour lui permettre d'absorber dès le début de l'année 2007 un flux de nouveaux dossiers à traiter également très important, à savoir essentiellement le financement des contrats de ville dans le cadre des délégations confiées aux préfets, délégués territoriaux de l'agence. Une mission a été confiée à la direction des systèmes d'information du FASILD afin de conduire rapidement les évolutions techniques indispensables et notamment d'installer au début de 2007 dans les préfectures les dispositifs permettant le paiement des dépenses afférentes à la politique de la ville.

La définition du parcours d'intégration

La Cour constatait que la réforme de l'accueil devrait instaurer un nouveau lien entre accueil et intégration. Elle recommandait que soient mis en place rapidement les moyens susceptibles de permettre la définition et l'application de parcours d'intégration individualisés, quitte à en restreindre le bénéfice à certains migrants.

Les évolutions intervenues, qui ont partiellement répondu aux recommandations de la Cour, laissent encore place à trop d'incertitudes.

105) L'article 38 indique en effet que « *pour l'exercice de ses missions, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances peut recruter des agents non titulaires sur des contrats à durée indéterminée* ».

La loi relative à l'immigration et à l'intégration du 24 juillet 2006 prévoit l'obligation pour le signataire du CAI de suivre la formation civique, ainsi que, si elle lui est prescrite, la formation linguistique.

Elle renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour préciser notamment « les conditions de suivi et de validation de ces actions dont la reconnaissance de l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise de la langue française et la remise à l'étranger d'un document permettant de s'assurer de l'assiduité de celui-ci aux formations qui lui sont dispensées ». Il convient de rappeler qu'un décret de nature peu différente était déjà prévu par la loi du 18 janvier 2005 et que, lors de l'enquête précédente, en 2005, le ministère chargé des affaires sociales avait assuré qu'il était prêt d'aboutir en précisant que « dans l'attente de la parution du décret, le CAI fonctionne, fût-ce sous son mode expérimental ». Le décret attendu a été signé le 23 décembre 2006 ; il reste à la mettre en application et ensuite à évaluer sa portée.

Le respect du CAI pourra être pris en considération pour le renouvellement de la carte de séjour et la délivrance de la carte de résident. En particulier, la loi précise que « lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration ».

L'application de ces dispositions législatives pourrait soulever des problèmes délicats lorsqu'il faudra opérer la distinction entre une mauvaise volonté caractérisée du migrant et des difficultés qui peuvent tenir notamment à l'organisation des formations (éloignement des centres, zones d'habitat dispersé, inadaptation des plages horaires…). De même, l'administration devra, sous le contrôle du juge, définir une doctrine quant aux conséquences à en tirer sur l'attribution des titres de séjour.

Le caractère obligatoire du contrat intervient également alors que sa généralisation n'est pas encore achevée : en dehors même de l'outre-mer, où la question est loin d'être négligeable au regard des problèmes qui se posent dans certaines des collectivités concernées (particulièrement la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte), une couverture complète et surtout homogène du territoire est loin d'être assurée. Il ne peut être aujourd'hui question que d'un traitement diversifié de l'accueil dans les territoires.

Pour autant, les termes de la loi obligent - sans en préciser les modalités - les administrations concernées à organiser un suivi et une validation du CAI, ce qui n'avait pas été fait jusqu'ici. Des dispositions qui seront ainsi prises dépendra largement l'effectivité du CAI à l'avenir. Face aux enjeux de la généralisation et de l'obligation du CAI, trop d'incertitudes demeurent alors qu'il est pourtant considéré comme « un outil décisif de la réussite de la politique française de l'immigration »[106].

Pour construire « le parcours d'intégration », la Cour recommandait notamment de rechercher une meilleure coordination des services de l'Etat ou placés sous sa tutelle lors de l'accueil et postérieurement, de prévoir en fonction du diagnostic de la situation du migrant des prestations articulées avec l'accueil, par exemple un bilan professionnel, et d'organiser, dans le cadre du suivi prévu pour le CAI, des rendez-vous avec un référent.

Les résultats sont contrastés.

1. ***La formation linguistique***

Un effort important a été accompli pour la formation linguistique considérée à juste titre comme la clé de l'intégration. Il devra toutefois être amplifié compte du fait de la loi du 24 juillet 2006 : en effet, si certaines catégories de migrants en sont dispensés (en raison de l'âge, d'un handicap…), la formation linguistique devient obligatoire pour ceux qui ne justifient pas d'un niveau suffisant de connaissance du français.

L'actuelle attestation ministérielle de compétence linguistique, délivrée par le ministère chargé de l'emploi aux migrants, au vu d'une mention insérée au CAI, doit être remplacée par une attestation nominative récapitulative délivrée au terme de la durée du contrat et transmise au préfet du lieu de résidence.

Doit également être mis en place le diplôme initial de langue française (DILF) reconnu par l'Etat, qui s'inscrira dans la chaîne de certifications déjà mise au point par le ministère de l'éducation nationale : diplôme d'étude de langue française (DELF) et diplôme approfondi de langue française (DALF). Le DILF est conçu comme un élément permettant d'attester la volonté d'intégration par une connaissance suffisante - y compris écrite - de la langue française.

106) Intervention du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur le 24 juillet 2006 présentant aux préfets la nouvelle loi relative à l'immigration et à l'intégration.

Les titulaires de l'AMCL pourront l'obtenir en candidats libres. L'application de cette réforme représente donc un enjeu important et soulève un certain nombre de questions.

Elle risque, tout d'abord, de provoquer des inégalités de traitement, certains migrants obtenant immédiatement l'AMCL, les autres étant contraints à un examen tant oral qu'écrit, la procédure dépendant de la décision des auditeurs de les soumettre à des tests linguistiques, ensuite des résultats de ces tests, dans des cas qui peuvent être limites.

Faute d'éléments sur la connaissance du français qui sera exigée dans le cadre du DILF, on ne peut évaluer aujourd'hui le nombre de migrants auxquels des formations seraient prescrites. Même si ce nombre reste proche du nombre actuel - 25 000 à 30 000 par an pour 100 000 à 120 000 contrats signés-, la référence à un diplôme reconnu par l'Etat oblige à décider au plus tôt quelle administration organisera, pour ceux qui auront suivi ces formations, les examens et la délivrance du DILF. Il est actuellement envisagé que la délivrance du diplôme soit organisée par l'ANAEM par délégation du ministère et sous le contrôle du Centre international d'études pédagogiques (CIEP).

Mais le contenu des examens n'est pas encore connu. Leur niveau ne sera-t-il pas excessif par rapport aux compétences demandées ? Inversement, l'importance du phénomène des abandons et des participations réduites peut-elle être compatible avec la nouvelle obligation de suivre les formations linguistiques sans application réelle de sanctions ? Cela soulève plusieurs questions.

Celle du nombre d'heures prescrites (jusqu'à 500 en 2006) et de leur répartition sur dix-huit mois ou même deux ans. La question des modalités d'étalement de la formation est donc posée. De l'avis général, il est inopérant de descendre au-dessous d'une douzaine d'heures par semaine. Si l'on doit évidemment tenir compte des contraintes professionnelles et familiales des migrants, il conviendrait d'inciter fortement à organiser les formations sur des durées qui restent compatibles avec l'efficacité pédagogique.

Mais aussi celle de la pratique de la langue française non seulement en formation, mais également au domicile et au travail afin de renforcer son apprentissage et de parvenir à un bon résultat assez rapidement : on touche là aux pratiques de certaines communautés (en particulier chinoise) qui ne pratiquent le français que pendant les heures de formation, rendant celle-ci totalement inutile. S'agissant d'une prestation gratuite, le phénomène est

dommageable car les crédits sont consommés en pure perte, même si des sanctions telles que le refus de la carte de résident pourront être ensuite effectivement appliquées.

Enfin, le problème financier est loin d'être résolu. La direction de la population et des migrations fait état pour 2007 d'un coût prévisionnel du CAI en année pleine, sur une base de 120 000 bénéficiaires, d'un montant compris entre 115 M€ (hypothèse basse) et 128 M€ (hypothèse haute), à comparer à un peu plus de 50 M€ en 2006 (budget du FASILD uniquement). Le budget de l'ANAEM, adopté le 5 décembre 2006, retient une base de 107 000 CAI signés et une dépense globale de marchés correspondant de 74, 6 M€ (DILF compris), soit l'hypothèse basse de ses prévisions. Il est prévu d'assurer le financement de l'ANAEM au-delà de la subvention de l'Etat par une augmentation des taxes affectées à hauteur de 19, 3 M€ et la sécurisation du recouvrement d'une taxe spéciale, ainsi que par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ordre de 20, 5 M€ ; pourtant l'Agence aura à assumer l'ensemble des marchés relatifs au CAI depuis 2006.

L'éventualité d'un financement insuffisant, dès 2007, ne peut être écartée. Le risque de difficultés financières ne peut que se renforcer à l'avenir en raison des prévisions d'accroissement du nombre de CAI. Il conviendrait peut-être de s'interroger sur le maintien de la gratuité de l'ensemble des prestations qui vient d'être inscrit dans la loi et d'examiner éventuellement d'autres possibilités de financement d'une partie des prestations, essentiellement les prestations linguistiques, par les migrants et leurs employeurs éventuels : ceci aurait l'avantage d'y intéresser les migrants eux-mêmes, qui pour certains, très motivés, avaient déjà pris des cours payants de français avant d'assister à la journée de formation, et de diminuer les abandons en cours de formation.

Il est à noter qu'il n'est toujours pas prévu de permettre aux étrangers projetant de venir s'installer en France, de commencer à bénéficier d'une formation à la langue française dans leur pays d'origine.

La Cour recommande donc, après une période de rodage, de réaliser rapidement un premier bilan de l'application de la réforme et des avantages qu'elle apporte en matière d'intégration.

2. Les autres domaines

Dans les domaines autres que la formation linguistique, les efforts pour établir un lien entre l'accueil et le processus d'intégration restent insuffisants.

Lors de la séance d'accueil, une documentation est distribuée par l'ANAEM pour faciliter l'orientation des migrants dans leurs démarches. À l'occasion de la journée « Vivre en France », des adresses utiles sont également données. En revanche, contrairement à ce qui avait été préconisé, les services de l'État ou placés sous sa tutelle, notamment ceux qui interviennent en matière d'emploi, de logement et d'éducation, ne participent pas à l'accueil sur les plates-formes de l'ANAEM, sauf sous la forme de dépliants et brochures (ANPE, SDFE). Au vu de l'organisation actuelle de l'accueil et du nombre de migrants concernés, il ne semble pas réaliste de l'exiger.

Un accord cadre a été conclu le 20 avril 2006 entre la DGEFP, la DPM, le FASILD, l'ANAEM et l'ANPE, pour faciliter l'accès des signataires à l'emploi. Cependant, l'établissement pour certains migrants d'un bilan de leurs compétences professionnelles (bilan d'orientation pré-professionnelle- BOPP) à la suite de leur passage sur la plate-forme d'accueil n'est effectué aujourd'hui que dans très peu de cas. Cette situation devra évoluer, la loi du 24 juillet 2006 prévoyant explicitement que l'étranger pourra bénéficier « le cas échéant, d'un bilan de compétences professionnelles ».

L'organisation de rendez-vous avec un service référent chargé de suivre le parcours du migrant est jusqu'ici restée lettre morte. Pour l'ANAEM « cette mission nécessiterait la création d'une centaine d'emplois supplémentaires de niveau II (auditeurs sociaux) pour 100 000 bénéficiaires. La demande satisfaite en 2006 est de + 36 emplois dont 28 de niveau II ».

Les efforts pour suivre le processus d'intégration des signataires des CAI se sont jusqu'ici principalement réalisés dans le cadre des plans départementaux d'accueil et d'intégration de nouveaux arrivants (PDA). Comme l'avait toutefois déjà constaté la Cour, la qualité des initiatives prises dépend largement, sous l'impulsion des DDASS auprès des préfets, de la volonté de coopération des diverses administrations et des collectivités territoriales. Mais, pour intéressants que soient les efforts accomplis, le suivi du « parcours d'intégration » des signataires du CAI, dont personne n'en revendique la responsabilité, reste encore lacunaire.

A cet égard, les sorties en 2006 des « premiers contractants » de 2004 n'ont pas encore fait l'objet d'une étude de suivi de l'ANAEM, indépendamment d'études plus générales qui pourraient être commandées par la DPM. De même, les éléments recueillis au cours de la demi-journée sur les plates-formes ne peuvent actuellement apporter des éléments suffisamment fiables pour constituer une base de données utiles à la connaissance des situations des migrants. Le dispositif n'a pas été du reste conçu dans ce sens.

A titre d'exemple, on citera le travail illégal des étrangers. Les auditeurs sur les plates-formes de l'ANAEM ont connaissance de la situation des signataires du CAI au regard du travail illégal, notamment à l'occasion des régularisations au cas par cas. Or, cette information n'a pas de suite, sauf la recommandation faite au migrant « désormais en règle » de cesser de travailler dans la clandestinité. Ne pourrait-on envisager d'organiser un contrôle de l'information lors du renouvellement du titre de séjour, dans des conditions de sécurité et de fiabilité à mettre au point ? Ce serait d'autant plus logique que la loi du 24 juillet 2006 a complété le code du travail par des nouvelles dispositions qui peuvent être à même de restreindre le travail illégal des étrangers si elles sont effectivement appliquées.

La Cour avait relevé que l'expérimentation du CAI s'était effectuée dans des conditions relativement discrètes, de même que sa généralisation progressive, victime partiellement de la lenteur de la montée en puissance de l'ANAEM.

Le CAI paraît encore souffrir des modalités de sa création : il en résulte une faible connaissance et une insuffisante promotion du dispositif.

Chapitre parmi d'autres d'une vaste loi de programmation pour la cohésion sociale, le service national de l'accueil n'en a pas été la mesure phare. De même, la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) n'a pas donné lieu en 2006 au même intérêt que les dispositions relatives au contrat première embauche (CPE) qui figuraient également dans le projet de loi.

Le CAI n'est aujourd'hui, sauf pour la DPM, l'ANAEM et le FASILD, qu'un outil qui n'a pas encore l'importance que les pouvoirs publics entendent lui donner. Du volontariat à l'obligation, d'une expérimentation à la généralisation, dans un

contexte migratoire marqué par des changements forts en matière d'immigration introduits par les lois des 26 novembre et 10 décembre 2003 et par celle du 24 juillet 2006, la nouvelle dimension du CAI n'est pas encore assimilée, ni par les publics concernés ni par les administrations.

Il n'est pas certain que le CAI, signé par l'intéressé sur la plate-forme à côté d'une signature électronique du préfet, lui paraisse un document d'importance. Il figure dans la « mallette » remise au migrant aux côtés d'une douzaine d'autres documents dont la lettre du ministre, le certificat médical et éventuellement l'AMCL mais aussi des dépliants et listes de services. Le migrant attend surtout son titre de séjour. Il ne faut pas cacher en outre la difficulté d'officialiser davantage la signature de ce contrat pour plus de 100 000 bénéficiaires.

S'il est probable que les migrants, grâce au travail des associations, grâce aussi aux échanges d'informations au sein des communautés, vont toutefois en voir rapidement l'intérêt, un effort tout particulier devra être fait vis à vis des services de l'Etat et en premier lieu des préfectures. Il reste beaucoup à faire pour que les préfets et leurs services puissent « apprécier le respect par un étranger de ses obligations d'intégration ». Le préfet peut disposer du nombre de contrats signés par les migrants dans son département, mais il n'en a pas toujours la liste nominative et n'éprouve pas le besoin de la demander. Certains services d'étrangers des préfectures - qui consacrent plus de temps au traitement prioritaire des étrangers en situation irrégulière - n'estiment pas nécessaire de s'intéresser au dit contrat puisque, jusqu'à présent, il était sans effet sur la gestion du séjour de l'étranger. Cette situation devra rapidement évoluer, et nécessitera à nouveau une formation des personnels concernés.

Outre la traduction réglementaire à venir des dispositions de la loi du 24 juillet 2006, il reste à promouvoir l'importance du contrat et du changement qu'il représente en matière d'accueil des étrangers.

***

Le contrat d'accueil et d'intégration a pour objet de favoriser l'intégration en amenant, à l'avenir en obligeant, les migrants qui ne maîtrisent pas le français à suivre une formation linguistique. Il n'en est pas de même pour les autres actions conditionnant l'intégration sur lesquelles le CAI n'a aucune prise. Or les principaux problèmes que rencontrent les migrants pour leur intégration concernent la scolarisation des enfants et surtout le logement et l'emploi. Il ne faut pas dissimuler les difficultés qui s'attachent, pour d'autres publics défavorisés qui ne sont pas seulement les migrants, à trouver des solutions à ces problèmes.

Dès lors, des progrès restent à accomplir pour donner à l'accueil les prolongements permettant de favoriser l'intégration. Il appartient en premier lieu à la DPM et à l'ANAEM, responsables du service national de l'accueil, d'intervenir pour le promouvoir et d'apprécier l'évolution en la matière. Sur le terrain, au vu de l'expérience des plans départementaux d'accueil, désormais généralisés même si certains ne sont guère approfondis, le préfet a tout intérêt à s'appuyer sur les DDASS déjà engagées dans ces plans : l'accueil et l'intégration ne peuvent pas être considérés comme l'affaire de la seule ANAEM. Il y aurait là un sujet à suivre pour le CII.

Sur ces différents points, comme sur tous ceux qui n'ont pas donné lieu à enquête particulière en 2006, la Cour interviendra à nouveau pour examiner le suivi de ses recommandations au regard des évolutions intervenues et des initiatives prises en matière d'accueil des immigrants et d'intégration des populations issues de l'immigration.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) a pris connaissance avec le plus grand intérêt des observations de la Cour des comptes sur "L'accueil des immigrants".

Le MINEFI partage très largement le constat général dressé par la Cour, retraçant les avancées indéniables réalisées ces dernières années, et notamment depuis 2002, en matière d'accueil et d'intégration des étrangers.

Concernant la question de l'hébergement des demandeurs d'asile et des étrangers en général, les réformes en cours pour doter les services de l'Etat des moyens d'assurer un véritable pilotage de cette politique doivent être soulignées. Le développement du nombre de places en centres d'accueil doit en effet avoir pour corollaire une amélioration significative de la qualité de la gestion du dispositif, notamment en matière d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. La mobilisation des Préfets à ce titre, pour généraliser le conventionnement avec les associations gestionnaires et ainsi limiter la prise en charge dans les dispositifs dédiés aux seuls demandeurs d'asile dont le dossier est encore en cours d'examen, est le gage de la maîtrise d'une dépense jusque là difficilement contenue.

Le projet de loi de finances pour 2007 accompagne ces évolutions en augmentant les crédits destinés au financement des moyens d'hébergement des demandeurs d'asile de 12,2 M€ par rapport à la LFI 2006, y compris ceux destinés au programme des interventions territoriales de l'Etat en Rhône Alpes. La réforme de l'allocation d'insertion, devenue allocation temporaire d'attente dans la loi de finances pour 2006, est par ailleurs un moyen supplémentaire pour doter les services de l'Etat sur le terrain des moyens de piloter efficacement cette politique.

La Cour souligne que les efforts doivent être poursuivis en matière d'intégration des personnes étrangères.

Sur le plan institutionnel, la Cour s'interroge, à juste titre, sur la nécessaire coordination des missions des multiples acteurs intervenant dans ce domaine. Si les efforts doivent être poursuivis, la création de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (ACSE) permettra de renforcer la cohérence des actions du Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD) avec celles de la délégation interministérielle à la ville (DIV). De même, le transfert du financement du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) du FASILD vers l'Agence Nationale pour l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM) devrait conduire à une amélioration souhaitable de la gestion de ce dispositif. A cet égard, le MINEFI partage le souhait de la Cour

que les objectifs attachés à la mise en place du CAI complètent la dimension quantitative par une évaluation de l'impact de ce contrat dans l'intégration de ses signataires.

Concernant les inquiétudes exprimées par la Cour sur l'équilibre financier de l'ANAEM, au regard de l'impact en 2007 du coût prévisionnel du CAI, l'Etat a mis en place les réponses adéquates grâce à la collaboration de tous les services concernés, en particulier dans le cadre du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI). Ainsi, lors de l'adoption du budget primitif 2007 de l'agence le 5 décembre 2006, le nombre de bénéficiaires a été établi sur la base de 107 000 CAI signés et une dépense globale des marchés CAI estimée en 2007 à 74,6 M€ (diplôme initial de langue française compris), compte tenu des dernières informations disponibles.

Outre la subvention de l'Etat, le financement de l'ANAEM sera assuré notamment grâce à la mobilisation de taxes affectées, à hauteur de 19,3 M€, et à la sécurisation du recouvrement de la contribution spéciale prévue à l'article L.341-7 du code du travail, conformément aux dispositions des articles 133 et 134 de la loi de finances pour 2007. Enfin, un prélèvement sur le fonds de roulement sera effectué à hauteur de 20,5 M€, à un niveau compatible avec le niveau prudentiel nécessaire au fonctionnement de l'agence.

Par ailleurs, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances étant appelée à gérer, progressivement, une part très substantielle des crédits de la politique de la ville, une réflexion sur le rôle de la délégation interministérielle à la ville (DIV) et ses effectifs semble indispensable à court terme.

La vie avec un handicap

(Rapport public thématique « La vie avec un handicap » - juin 2003)

Les travaux de révision de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 étaient déjà engagés au moment où paraissait, en juin 2003, le rapport public particulier de la Cour intitulé « La vie avec un handicap ».

Ces travaux ont abouti à la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Le seul changement d'intitulé montre que la nouvelle loi s'efforce de remédier aux insuffisances du droit et des institutions en place en faveur des personnes handicapées, depuis plus de trente ans, au regard des évolutions survenues sur le plan technique, mais surtout sur celui des mentalités.

Un certain nombre des recommandations majeures figurant dans le rapport de la Cour ont donc été prises en compte – de fait - dans la nouvelle loi. Mais il reste un décalage entre les ambitions législatives et les progrès réalisés par les administrations pour corriger les insuffisances soulignées dans le rapport de la Cour.

Le cadre de l'action de l'Etat

La Cour avait pris acte des travaux alors en cours pour l'élaboration d'un texte législatif nouveau rénovant le cadre général de l'action de l'Etat qui permettait de répondre à de nombreuses ambiguïtés tenant en particulier à la notion même de handicap et aux lacunes du dispositif alors en vigueur.

Alors que la loi de 1975 visait une population – les personnes handicapées - à laquelle elle s'efforçait d'attribuer un statut sans aborder au fond la question de sa participation à la vie sociale, la loi de 2005 fait de cette question son fondement. Il s'agit donc d'une véritable rupture au regard de la conception même du handicap.

La loi de 2005 est à l'origine d'une autre rupture en ce qui concerne l'accompagnement et les ressources allouées aux personnes handicapées : le nouveau texte tente de donner corps au concept de droit à compensation, expression de la solidarité nationale et moyen de l'égalité de traitement entre les citoyens handicapés et l'ensemble des citoyens.

La loi de 2005 constitue enfin une rupture institutionnelle avec la définition du rôle de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), opérateur unique des actions menées en faveur de la lutte contre la perte d'autonomie, la création des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ainsi que des commissions des droits et de l'autonomie (CDA) pour succéder aux commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) et aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP).

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan du fonctionnement de la CNSA, réellement opérationnelle au 1er janvier 2006, la Cour relève, comme elle le soulignait déjà en novembre 2005 dans son rapport sur les personnes âgées dépendantes, que la caisse apporte une capacité de centralisation des décisions de répartition de financements hétérogènes, centralisation qui ne porte toutefois que sur une partie de ces financements, puisque l'apport des collectivités territoriales lui échappe. Elle n'est donc pas le fédérateur de l'ensemble des financements[107].

La quasi-totalité des MDPH ont été créées, mais la mise en place des CDA a été plus lente du fait notamment des difficultés rencontrées pour les mises à disposition de personnel de l'Etat. La constitution des équipes pluridisciplinaires d'évaluation est quant à elle très progressive.

107) Demandé au Premier président par le Premier Ministre, et remis à ce dernier le 29 juin 2006, un rapport rédigé par des magistrats de la Cour des comptes sur les conditions de mise en place de la CNSA et de l'affectation de ses ressources, a notamment conclu à l'affectation intégrale des nouvelles ressources de la contribution de solidarité aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées.

Un nouveau règlement de fonctionnement donne au conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) la possibilité d'être réellement entendu sur l'ensemble des textes d'application, ce qui n'était plus toujours le cas auparavant. Un rôle central revient au délégué interministériel aux personnes handicapées – entouré d'une équipe notablement renforcée depuis 2003 – qui est chargé d'animer un programme d'amélioration de la vie sociale des personnes handicapées, de mettre en place un système de veille législative et réglementaire sur la situation des personnes handicapées et de suivre la politique de l'emploi qui les concerne.

Au titre des ambiguïtés, la Cour avait particulièrement souligné le caractère problématique de la situation des personnes handicapées vieillissantes, au regard notamment de leurs lieux d'hébergement ou de travail, ainsi que les ruptures dans leur prise en charge.

La nouvelle loi prévoit que la distinction entre personnes handicapées en fonction des critères d'âge sera supprimée dans les cinq ans en matière de compensation du handicap et de prise en charge de frais d'hébergement. Elle fait prévaloir aussi le statut de la personne handicapée sur celui de la structure qui l'accueille afin de déterminer le régime d'aide sociale applicable. Ces améliorations importantes renforcent la continuité du statut de la personne handicapée vieillissante, comme l'avait souhaité la Cour en 2003.

La scolarisation des enfants handicapés

La Cour avait noté que le secteur de l'éducation n'avait été que tardivement pris en considération et que le nombre d'enfants scolarisés était relativement faible.

En établissement ordinaire, les progrès sont sensibles en matière d'intégration tant individuelle que collective, et ceci avant même que la loi de 2005 pose le principe de la reconnaissance du droit à une véritable existence scolaire pour tous.

Nombre d'enfants handicapés scolarisés

	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Premier degré	76 892	96 396	104 437
Dont intégration individuelle	44 259	58 812	64 678
Dont dispositifs collectifs	32 723	37 584	39 759
Second degré	30 082	37 442	46 567
Dont intégration individuelle	24 872	31 454	38 794
Dont dispositifs collectifs	5 210	5 988	7 773
Total 1er et 2nd degrés	**106 974**	**133 838**	**154 004**

La Cour constate néanmoins que :

– le surcoût des unités d'enseignement qui, aux termes du décret n° 2005-1752 du 30 décembre 2005, peuvent être créées dans les établissements de santé ou médico-sociaux n'a pas encore été chiffré ;

– le rapport public particulier de 2003 faisait état – suivant les indications de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) - de 4 714 classes d'intégration scolaire (CLIS) en 1999 et 303 unités pédagogiques d'intégration (UPI) en 2000. Aujourd'hui, les statistiques communiquées par cette direction[108] montrent que ces chiffres étaient surévalués.

Nombre de classes d'intégration scolaire
et d'unités pédagogiques d'intégration

	CLIS	UPI
1999-2000		94
2000-2001	3170	147
2001-2002	3381	303
2002-2003	3880	319
2003-2004	3874	461
2004-2005	3927	692
2005-2006	Enquête en cours	903

108) La direction de l'enseignement scolaire (DESCO) est devenue la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) en 2006.

Le rapport du CNCPH note cependant, en juin 2006, « les difficultés que rencontrent toujours les jeunes handicapés pour accomplir une scolarité répondant à leurs besoins, avec tous les accompagnements nécessaires ».

Les outils de connaissance

La Cour recommandait de mettre en place un appareil statistique pertinent et fiable destiné à obtenir une meilleure estimation du nombre de personnes handicapées et de leurs besoins réels. Ses critiques portaient tout particulièrement sur l'orientation et la scolarisation des enfants.

Aujourd'hui, elle constate de timides améliorations dans les échanges entre administrations et pour les délais de publication des résultats ; il semble toutefois que le transfert des systèmes d'information des CDES et des COTOREP aux MDPH se soit heurté à de nombreuses difficultés techniques. En effet, le projet de réaliser un système d'information national unique a été abandonné.

Ce système d'information imparfait affecte aussi la connaissance de la population des jeunes enfants handicapés alors même que le réseau des centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP) voit son rôle confirmé. La Cour ne peut que renouveler son regret que les performances de ce réseau n'aient jamais fait l'objet d'un audit extérieur. Elle note que les données enregistrées depuis de nombreuses années par les CAMSP commencent seulement à être exploitées.

La Cour constatait aussi l'insuffisance des données relatives à l'insertion des personnes handicapées dans le monde du travail

Le domaine souffre toujours d'un déficit d'information malgré les réorganisations intervenues depuis 2005. Ainsi, les bilans des programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH) ne sont pas agrégés au niveau national. Des travaux sont toujours en cours pour articuler les objectifs d'emploi des travailleurs handicapés tant avec les dispositions de la loi de 2005 qu'avec les engagements contenus dans la convention d'objectifs Etat-AGEFIPH pour 2005-2006.

Les dernières données concernant le secteur privé font apparaître un taux d'emploi des personnes handicapées de 2,6 % en effectifs réels et 4,2 % en unités bénéficiaires mesurées selon les critères de la loi du 10 juillet 1987.

L'imprécision relative et l'absence de progrès dans la méthode utilisée par les trois fonctions publiques pour dénombrer les travailleurs handicapés, ainsi que le silence persistant du ministère de l'éducation nationale qui ne mesure pas ce phénomène alors qu'il emploie à lui seul la moitié des agents de l'Etat concernés,[109] aboutissent à l'impossibilité de dénombrer les personnes handicapées. Aussi les critiques de la Cour conservent-elles toute leur pertinence.

La Cour notait aussi le manque de fiabilité des données servant à l'élaboration des plans de création de places pour les handicapés.

La Cour observe que l'objectif des deux plans pluriannuels de créations de places dans les établissements spécialisés a été réalisé.

Elle note en revanche que le recensement des besoins ne repose encore que sur les listes de personnes handicapées en attente de places en établissements et services et sur les listes de jeunes adultes relevant de l'« amendement Creton[110] ». Elle constate une nouvelle fois le manque de fiabilité des données issues de l'ancienne organisation et attend une amélioration de la reprise par la CNSA du recensement qui exploitera les données issues des maisons départementales des personnes handicapées et du nouveau système d'information. La Cour regrette aussi que les critères de répartition des enveloppes destinées à financer les nouvelles places en établissements aient peu évolué depuis 2003 et ne retiennent principalement que les taux d'équipement en structures et services.

Les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC), institués par la loi de février 2005, qui dressent les priorités de financement des créations, extensions ou transformations d'établissements et de

109) Le ministère a toutefois fait procéder en 2005 à un sondage qui a conclu à un taux d'emploi de 3,17%.

110) Art. 22 de la loi du 13 janvier 1989 permettant le maintien temporaire d'une personne handicapée de plus de 20 ans dans un établissement médico-social pour enfants handicapés, dans l'attente d'une solution adaptée.

services, devraient intégrer les besoins concernant les personnes handicapées vieillissantes. La CNSA, à qui il appartient désormais de répartir équitablement, à partir de l'analyse des PRIAC, les enveloppes à la charge de l'assurance maladie complétées par ses propres apports, a inscrit la continuité de la filière gérontologique parmi les axes retenus.

L'encadrement de la gestion des établissements

Le rapport de la Cour avait fait apparaître un relâchement du contrôle des établissements destinés aux personnes handicapées, imputable depuis une dizaine d'années à la perte de l'expertise en la matière par les services, en ce qui concerne tant la gestion administrative et technique des établissements que la lutte contre la maltraitance.

Le ministère affirme avoir pris des mesures en ce sens en renforçant les compétences des fonctionnaires des services déconcentrés, en organisant un suivi des signalements de maltraitance, en favorisant la réactivité aux missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation, et en élaborant des programmes d'inspection dans toutes les régions.

***

La Cour ne manquera pas d'apprécier les évolutions à venir en ce qui concerne notamment l'action médico-sociale précoce, la scolarisation, l'insertion dans le monde du travail et la recherche sur le handicap.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA SÉCURITÉ SOCIALE, AUX PERSONNES ÂGÉES, AUX PERSONNES HANDICAPÉES ET A LA FAMILLE

I. Le cadre de l'action de l'Etat

***a) La rédaction proposée estime que, s'agissant des financements destinés aux personnes handicapées, la CNSA ne peut pleinement jouer son rôle de fédérateur puisque « l'apport des collectivités territoriales lui échappe** ».*

En fait la loi a donné notamment pour mission à la CNSA de contribuer au financement de l'accompagnement de la perte d'autonomie dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire.

***S'agissant de la prestation de compensation**, servie par le département sur décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les représentants du conseil général détenant dans ce cas la majorité des voix, il est clair que le Législateur n'a pas fait le choix d'écarter les départements de la maîtrise de ce dispositif, ni confié, ce qui serait contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales, à la CNSA le soin de répartir des financements provenant des collectivités locales.*

En revanche, l'égalité de traitement des personnes concernées est garantie à la fois :

***- par l'Etat** à travers les textes régissant l'attribution de la prestation de compensation et les maisons départementales des personnes handicapées (décrets n° 1587, 1588, 1589 et 1591 du 19 décembre 2005 , arrêtés du 28 décembre 2005 fixant les tarifs, montants et taux de prise en charge de la prestation, référentiel pour l'accès à la prestation figurant à l'annexe 2-5 du code de l'action sociale et des familles) ;*

***- par la CNSA** qui applique les critères objectifs fixés par la loi et le règlement pour la répartition de son concours entre les départements, qui doit assurer un rôle d'expertise technique et de proposition pour les référentiels nationaux d'évaluation et pour les méthodes et outils utilisés pour apprécier les besoins individuels de compensation, qui doit assurer un échange d'expériences et d'informations entre les maisons départementales des personnes handicapées, diffuser les bonnes pratiques d'évaluation individuelle des besoins et veiller à l'équité du traitement des demandes de compensation et qui doit participer à la définition d'indicateurs et d'outils de recueil de données.*

Il en va de même s'agissant de la répartition par la CNSA des enveloppes liés au financement des établissements et services soumis à un objectif de dépenses d'assurance maladie qui ne peut englober les financements provenant des collectivités territoriales*. En revanche, afin de permettre une cohérence entre l'action de l'Etat, des organismes d'assurance maladie et les départements, les dotations de la CNSA doivent être fixées en fonction des besoins tels qu'ils résultent des programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie et de leurs priorités établies et actualisées sur la base notamment des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale adoptés par les conseils généraux après concertation avec le préfets.*

b) Il est indiqué dans l'insertion de la Cour que la mise en place des CDA a été plus lente du fait notamment des difficultés rencontrées pour les mises à disposition de personnel de l'Etat.

L'Etat a consenti un effort considérable pour accompagner la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées. Il s'était engagé à participer au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées en mettant à leur disposition les personnes et les moyens matériels et informatiques des anciennes CDES et COTOREP. Dès le mois de juillet 2005, un modèle de convention constitutive du GIP, préparé par l'administration en concertation avec des représentants des départements, avait été adressé aux préfets pour anticiper la mise en place des maisons départementales et encadrer notamment la mise à disposition des agents de l'Etat, tout comme celle d'agents provenant d'autres partenaires du GIP. L'enquête réalisée à la fin du 1er semestre 2006 montrait que 83,63% des agents concernés avaient déjà rejoint les MDPH. En comptant les autres agents n'ayant pas opté pour la formule de la mise à disposition mais apportant leur concours effectif à la MDPH, on atteignait 94,54 %.

Le dernier état des lieux réalisés montre que 63% des personnels des MDPH sont des agents de l'Etat, contre 32 % provenant des départements, 1% ayant une autre origine et 4% étant recrutés directement par les GIP. Aussi ne peut on imputer le retard pris par les CDAPH pour prendre leurs premières décisions à un manque d'engagement de l'Etat et de ses agents, même si des difficultés particulières ont pu être effectivement constatées dans certains départements, largement corrigées grâce à des mesures

d'accompagnement et de compensation[111] assorties d'instructions invitant les préfets à une coopération étroite avec les PCH et les directeurs des MDPH. Il apparaît que la constitution des nouvelles équipes pluridisciplinaires d'évaluation, l'appropriation par ces équipes et les CDAPH d'une nouvelle réglementation assez complexe, l'approche différente de l'évaluation des besoins de compensation des personnes handicapées ainsi que la période transitoire prévue par la réglementation pour le dépôt des premières demandes de prestation de compensation afin de ne pas engorger les CDAPH sont des explications plus pertinentes du démarrage progressif du nouveau dispositif dont la loi confie la tutelle administrative et financière aux départements et auquel les services de l'Etat et la CNSA apportent un concours majeur.

***II. Les outils de connaissance** :*

Recensement des besoins servant à l'élaboration des créations de places pour les personnes handicapées :

En 2005, dernière année de répartition des enveloppes par l'administration centrale du ministère chargé des personnes handicapées, les critères d'attribution des mesures nouvelles en direction des enfants et adolescents était réalisée sur la base des taux d'équipement, du nombre de personnes en attente d'une place en établissement ou service, du nombre d'allocataires des compléments de l'AES les plus élevés qui traduisent souvent l'insuffisance ou l'inadaptation des structures d'accueil pour la prise en charge des enfants les plus lourdement handicapés et du nombre de jeunes adultes maintenus en établissements d'éducation spéciale. Pour tenir compte des priorités régionales et interdépartementales, les services déconcentrés avaient la possibilité, dans le respect des priorités arrêtées au niveau national, de définir une pondération des mesures nouvelles correspondant le

111)Dès, 2005, une première délégation de crédits de 50 millions d'euros provenant d'un fonds de concours de l'Etat alimenté par la CNSA, avait servi à l'installation des premières MDPH ou aux structures les préfigurant. Au premier trimestre 2006, complétant la contribution de 20 M€ apportée aux départements par la CNSA pour le fonctionnement des MDPH (contribution portée à 30 M€ en 2007), une nouvelle aide exceptionnelle à l'installation de 16 millions d'euros a été attribuée par l'Etat. Elle a été suivie au mois de juillet 2006 d'une délégation de 4 millions d'euros répartie en fonction des difficultés locales constatées par une mission de l'inspection générale des affaires sociales et au mois d'octobre 2006 d'une nouvelle délégation de 8,5 M€. A ces crédits, directement destinés à l'installation et à l'aide au fonctionnement des maisons départementales, se sont ajoutés 13,8 millions d'euros antérieurement destinés au fonctionnement des sites pour la vie autonome (SVA) et que les DDASS peuvent désormais attribuer aux MDPH qui ont repris les missions des sites. De même, les 13,9 millions d'euros représentant la contribution antérieure de l'Etat aux fonds d'aide des SVA et les 14,5 millions d'euros, issus du fonds de concours de l'Etat, délégués en début d'année 2006 étaient destinés à abonder le futur fonds départemental de compensation qu'il appartient aux MDPH de mettre en place et de gérer.

mieux aux besoins du terrain pouvant faire varier le volume de certaines de ces enveloppes dans la limite de 50% de leur montant initial . Il leur était indiqué que cet arbitrage ne devait pas reposer sur la seule prise en compte des projets en attente de financement et supposait une analyse locale concertée des besoins avec les différents partenaires locaux (services déconcentrés de l'Etat, ARH, collectivités territoriales) et les instances consultatives compétentes (CDCPH, CREAI etc.). Si, à l'issue de ce premier exercice, il était constaté que les stratégies retenues au plan local ne permettaient pas le respect des objectifs fixés au plan national et que les écarts constatés n'avaient pas de fondement objectif, ou traduisaient une priorité accordée à des projets en attente non prioritaires, il pouvait être demandé au CTRI de revoir ses priorités et de cibler les appels à projets pour répondre aux objectifs nationaux. Cette faculté ainsi offerte préfigurait, dans sa durée comme dans sa dimension partenariale, les évolutions institutionnelles induites par la loi pour l'égalité des droits et des chances, la citoyenneté et la participation des personnes handicapées.

Le très bon degré de réalisation des programmes pluriannuels montrent que les priorités définies au plan national rejoignaient assez bien les analyses locales. Il n'en demeure pas moins que l'articulation des moyens alloués au plan national avec les schémas et programmation établis au niveau local devait être construite sur des bases plus structurées et reposant beaucoup plus lisiblement sur les analyses locales. C'est l'objet des mécanismes nouveaux mis en place par la loi du 11 février 2005 (notamment les PRIAC) et sur lesquels doit s'appuyer désormais la CNSA pour procéder à la notification des moyens destinés aux établissements et services soumis à un objectif de dépenses assurance maladie.

Toutefois, pour l'exercice 2006, au cours duquel s'élaboraient la première génération de PRIAC, la note de préparation budgétaire, arrêtée conjointement par les services du ministère chargé des personnes handicapées et la CNSA, a retenu un premier groupe de critère traduisant l'analyse des équipements régionaux en vue d'une répartition conforme à l'objectif de réduction des écarts régionaux (correction des écarts à la moyenne des taux d'équipements 2005 ; projection de population de 0 à 19 ans et de 20 à 59 ans à l'horizon 2015 ; financement partiel des projets en attente d'autorisation après passage devant le CROSMS) et un deuxième groupe de critères s'appuyant sur des indicateurs de pression reflétant les besoins plus immédiats (nombre d'amendements Creton recensés pour le secteur adulte et nombre d'allocataires de 4è et 5è catégorie AES pour le secteur enfance ; listes d'attente).

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a étudié avec attention et intérêt le rapport de la Cour intitulé « La vie avec un handicap », qui s'inscrit dans le prolongement du rapport public particulier qu'elle a consacré à ce thème en juin 2003 et s'appuie sur l'enquête de suivi d'août 2006.

Il souhaite apporter deux séries de précisions développées ci-après, sur la scolarisation des enfants handicapés et sur l'emploi de personnes handicapées.

I- La scolarisation des enfants handicapés

La Cour souligne les progrès sensibles enregistrés en matière de scolarisation des enfants handicapés mais constate néanmoins que « son rapport public particulier de 2003 faisait état de 4.714 Classes d'Intégration Scolaire (CLIS) en 1999 et 303 Unités Pédagogiques d'Intégration (UPI) en 2000, alors que les données communiquées en 2006 par la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire (DGESCO) montrent que ces chiffres étaient surévalués » (p.4 et tableau p.5).

La Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance (DEPP) du ministère a rénové à la rentrée 2003 son système d'information sur la scolarisation des enfants handicapés. Le recueil des données, auparavant agrégées au niveau départemental, est désormais effectué via une application web et permet de disposer de données plus finement localisées.

La mise en place de ces enquêtes permet d'obtenir une série cohérente et de meilleure qualité sur la scolarisation des enfants et adolescents handicapés, qui figure ci-après.

Nombre d'enfants handicapés scolarisés dans les établissements publics et privés relevant du ministère de l'Education nationale

	2003-2004	***2004-2005***	***2005-2006***
Premier degré	***nd****	***96 396***	***104 824***
Dont intégration individuelle	*nd**	*58 812*	*64 994*
Dont dispositif collectif	*nd**	*37 584*	*39 830*
Second degré	***30 082***	***37 442***	***46 699***
Dont intégration individuelle	*25 149*	*31 454*	*38 934*
Dont dispositif collectif	*4 933*	*5 988*	*7 765*
Ensemble premier et second degré	***nd****	***133 838***	***151 523***

**** Pour l'année scolaire 2003-2004,*** *seuls les élèves scolarisés dans les écoles publiques ont été recensés : intégration individuelle : 44.259, dispositif collectif : 32.633, ensemble 76.892.*

La remarque de la Cour sur les écarts constatés entre les statistiques fournies en 2006 sur les CLIS et les UPI et celles communiquées en 2003 appelle, de la part de la DGESCO, les précisions suivantes :

***S'agissant des CLIS**, l'écart entre 1999-2000 (4.714) et 2000-2001 (3.170) s'explique essentiellement par une rupture de série dans la collecte des données.*

La fermeture progressive des anciennes classes de perfectionnement à partir de 1990, la création à la même époque des CLIS ainsi qu'une pratique locale persistante tendant à maintenir sous la nouvelle appellation CLIS des classes de perfectionnement ont conduit à recenser, sans pouvoir vraiment les distinguer, CLIS et classes de perfectionnement.

En 2000-2001 et 2001-2002, le mode de recensement retenu ne s'est pas appuyé sur les mêmes sources et a recueilli des données différentes, qui sont le résultat d'une enquête rapide de rentrée spécialement réalisée à l'effet de recenser les seules CLIS.

Les données de toutes les autres années s'appuient sur le nombre de postes installés en CLIS, source jugée plus proche de la réalité même si on ne peut exclure le recensement de quelques classes de perfectionnement non encore fermées.

Ces raisons expliquent la différence constatée.

***S'agissant des UPI,** il est probable que les données transmises en 2003 relatives à l'année 2000 se soient appuyées sur des sources faisant état du nombre de 303 UPI sans préciser l'année de référence.*

Après vérification, le tableau transmis en 2006 (p.5 du projet d'insertion), correspond à la progression effectivement constatée depuis 1999-2000.

Compte tenu de ces éléments, il semble donc que la surévaluation des chiffres ne peut être retenue. Le seul constat est celui d'une différence dont l'intentionnalité est absente : dans le cas des CLIS il s'agit d'une rupture de série ; dans le cas des UPI, il s'agit d'une imprécision dans l'année de référence.

II- L'emploi des personnes handicapées

La Cour souligne l'impossibilité de dénombrer les personnes handicapées employées dans la fonction publique, relevant « l'imprécision relative et l'absence de progrès dans la méthode utilisée par les trois fonctions publiques (…), ainsi que le silence persistant du ministère de l'éducation nationale qui ne mesure pas ce phénomène alors qu'il emploie à lui seul la moitié des agents de l'Etat concernés » (p.6).

Suite à la publication de la loi n° 87-577 du 10 juillet 1987, instituant une obligation d'emploi des personnes handicapées, à hauteur de 6% des effectifs, chaque administration a dû communiquer annuellement des statistiques relatives aux travailleurs handicapés.

Ce recensement s'est avéré difficile au sein du ministère de l'éducation nationale, en raison notamment du nombre élevé d'agents employés, de la diversité des systèmes d'information et des différents niveaux de gestion des personnels.

***Entre 1989 et 1994,** une enquête annuelle a été conduite par la Direction de l'Evaluation et de la Prospective (DEP) auprès d'un échantillon représentatif de l'ensemble des personnels.*

Dès le départ, les résultats ont comporté une grande marge d'incertitude liée à un pourcentage de non-réponses important. Le taux de personnes handicapées, calculé après redressement, n'a cessé de baisser, de 3,0% en 1989, à 2,9% en 1990 et 2,4% en 1991, et, malgré une légère remontée en 1992 (2,6%), ne s'est guère amélioré en 1993 (2,2%) et en 1994 (2,3%).

Il a dès lors été estimé que cette enquête n'avait pas d'utilité dans la mesure où, dès qu'une fourchette de 2 à 3% apparaissait comme la seule donnée fiable, il n'était pas possible de tirer de conclusion sérieuse quant à la progression ou à la diminution dans la durée de pourcentages aussi faibles. En 1995 et 1996, aucune nouvelle enquête n'a été lancée et la fonction publique a publié, dans les tableaux de ses bilans annuels, les chiffres de 1994.

***En 1997,** avec l'aide des services statistiques de la DEP, la Direction des Personnels Administratifs, Techniques et d'Encadrement (DPATE) du ministère a lancé un nouveau sondage auprès des recteurs, sur le principe d'un tirage aléatoire des dossiers de gestion des personnels.*

Les premiers bilans de cette nouvelle formule n'ont pas donné de meilleurs résultats : 2,1% en 1997 et 2,08% en 1998 (taux redressé par la fonction publique à 1,5%).

Pour l'année 1999, la moitié des services déconcentrés était sondée en contrepartie d'un nombre plus important de dossiers à consulter. Le taux avant redressement était de 0,95%. Un taux de 3% a été proposé, mais la fonction publique a décidé de ne pas publier les chiffres de l'éducation nationale qu'elle jugeait insuffisamment fiables.

Reconduite en 2000 sur l'autre moitié des services déconcentrés, l'enquête s'est exposée aux mêmes critiques. En 2001 et 2002, aucune enquête n'a été réalisée.

En juillet 2003, *lors d'une réunion pilotée par la Direction des Personnels, de la Modernisation et de l'Administration (DPMA) du ministère, en présence d'autres directions du ministère (DEP, directions des personnels enseignants, des affaires financières) et de la DGAFP, un nouveau plan d'action a été retenu, selon le calendrier suivant :*

- octobre 2003 : renseignement par la DPMA des tableaux statistiques afférents aux flux de Bénéficiaires de l'Obligation d'Emploi (BOE) ;

- octobre 2004 : après expérimentation d'une méthode de recensement dans deux académies pilotes (questionnaires confidentiels envoyés à tous les personnels), présentation des résultats exhaustifs (flux et stock) ;

- octobre 2005 : généralisation de cette méthode dans toutes les académies.

Les résultats se sont révélés peu concluants, en raison du trop faible taux de réponse des personnels, ce qui a conduit à l'abandon de cette démarche.

En 2005, *suite à ce constat, la DPMA, avec l'appui de la DEP pour la partie technique, a fait procéder à un sondage par la société TMO Régions, effectué sous la forme d'une enquête en face à face sur un échantillonnage représentatif tiré au sort (15.000 personnes réparties sur l'ensemble du territoire). Le taux d'emploi ainsi obtenu pour l'année 2005 a été de 3,3%.*

Cependant, cette enquête a présenté des rubriques qui ne pouvaient être prises en compte dans la déclaration à effectuer auprès du Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique (FIPHFP), créé par la loi du 11 février 2005. Le taux d'emploi résultant de cette déclaration a ainsi été ramené à 3,17%, chiffre officiel pour l'année 2005.

La nouvelle approche du recensement initiée à partir de janvier 2005 *doit permettre, afin de fiabiliser les résultats, de recueillir ces données de façon exhaustive et de les conserver d'une année sur l'autre.*

A cette fin, un groupe de travail a été constitué, dès le début de l'année 2005, en vue de modifier toutes les applications informatiques de gestion de personnel. Ces modifications permettront de répondre à l'enquête annuelle sur le taux d'emploi des BOE et favoriseront une meilleure prise en charge de ces personnels.

La collecte de telles données est rendue possible depuis la modification, intervenue le 6 août 2004, de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : dorénavant, un traitement de données à caractère personnel est autorisé s'il satisfait au respect d'une obligation légale incombant au responsable du traitement.

Des modifications concernant les applications AGAPE (gestion des enseignants du premier degré) et EPP (gestion des enseignants du second degré) ont déjà été livrées en janvier 2006 aux services déconcentrés qui ont commencé à saisir les nouvelles rubriques.

Suite à la parution du décret n°2006-501 du 3 mai 2006 relatif au FIPHFP, des modifications complémentaires ont été demandées pour ces 2 applications et l'introduction des nouvelles rubriques sera étendue à toutes les autres applications de gestion des personnels.

L'ensemble de ces modifications devrait être diffusé dans les services devant procéder à la saisie d'ici la fin de l'année.

Cependant, la principale difficulté relative à ce recensement réside dans la réticence des personnes handicapées à se déclarer en tant que telles.

Aussi, dès à présent, des actions de sensibilisation et d'information sont prévues pour accompagner ce vaste travail de recensement.

Cour de Discipline Budgétaire et Financière

RAPPORT PRÉSENTÉ
AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
PAR LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE DISCIPLINE
BUDGÉTAIRE ET FINANCIERE

L'article L. 316-1 du code des juridictions financières (CJF) dispose que la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) présente chaque année au Président de la République un rapport qui est annexé au rapport public de la Cour des comptes et publié au *Journal officiel* de la République française.

Le présent rapport traite de l'activité de la Cour au cours de l'année 2006.

Après une période de faible activité de la CDBF, l'année 2006 fait apparaître une nette reprise et une tendance à la réduction des délais de traitement des affaires, signe d'une amélioration de son fonctionnement interne.

Ainsi, le nombre de déférés a augmenté de façon notable en 2006, le stock d'affaires anciennes a été réduit dans des proportions importantes, et le nombre d'arrêts rendus, bien que demeurant relativement faible (6 en 2006), a doublé par rapport aux années précédentes. Cette évolution positive devra être consolidée en 2007. La hausse du nombre de déférés en 2006 et le faible taux de classement de ces nouvelles affaires augurent d'une hausse prévisible du nombre d'arrêts en 2007 et 2008. A terme, la CDBF devrait ainsi rendre une quinzaine d'arrêts par an, et répondre ainsi à l'objectif qui lui est assigné par le législateur de réprimer des irrégularités qui présentent une certaine exemplarité.

* * *

Le présent rapport poursuit les efforts amorcés l'an passé pour l'enrichir, l'objectif étant de faire de ce document, au-delà d'un simple rapport d'activité, à la fois un vecteur privilégié de communication, permettant au citoyen de mieux connaître la Cour et sa jurisprudence, et un outil de référence pour les praticiens (magistrats, avocats, universitaires, autorités habilitées à déférer des affaires à la CDBF…), qui pourront y trouver les éléments juridiques nécessaires à leur activité.

Ainsi, les développements relatifs aux **arrêts de la CDBF** (partie C) ont été enrichis, dans la prolongation des innovations du rapport précédent : la présentation sous forme de fiche technique par arrêt permettra notamment un meilleur accès à leur contenu. Le présent rapport propose par ailleurs en annexe une liste exhaustive des arrêts de la CDBF depuis sa création, avec leurs références de publication, ce qui permettra aux praticiens de mieux se retrouver dans la jurisprudence de la Cour.

En outre, pour la première fois une partie est consacrée à la **jurisprudence du Conseil d'État** en tant que juge de cassation des arrêts de la CDBF (partie E).

Les améliorations apportées à la partie relative aux décisions de **classement** du Procureur général (partie D) sont particulièrement notables. En effet, outre les développements classiques sur le nombre annuel des classements et leur évolution, ce rapport présente pour la première fois une partie des affaires classées, sous forme anonymisée, ainsi que des explications sur les catégories de ces classements. Cette innovation a pour objectif une meilleure compréhension de la « jurisprudence négative » du Parquet général, souvent souhaitée par la doctrine et par les autorités habilitées à formuler un déféré en CDBF.

Par ailleurs, comme dans le rapport précédent, le présent document fait le point des **réformes** que connaît la Cour, à la fois sur le plan législatif et réglementaire et en ce qui concerne son fonctionnement interne (A).

Une autre innovation importante concerne les indicateurs d'activité de la Cour, qui ont été entièrement refondus, clarifiés et très nettement enrichis (B). Ils permettront désormais d'obtenir une vision exhaustive et claire de l'activité de la Cour et de son évolution dans le temps. Surtout, au-delà de ces données sur son activité, la Cour a pris l'initiative, pour la première fois, d'afficher des **objectifs** à atteindre et des **indicateurs de performance** associés permettant d'apprécier la qualité des travaux de la juridiction.

A - Compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et amélioration de son fonctionnement

1 - Rappel des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière

Instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 plusieurs fois modifiée avant sa codification, en 1995, au sein du code des juridictions financières (CJF), la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une juridiction administrative spécialisée, de nature répressive, chargée de sanctionner les atteintes aux règles régissant les finances publiques, commises par toute personne intervenant dans la gestion publique, principalement mais pas exclusivement les ordonnateurs.

Institution associée à la Cour des comptes, la CDBF est toutefois une juridiction financière distincte de la Cour des comptes. Elle constitue, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-198 L du 3-III-2005, un ordre de juridiction à elle seule.

La CDBF réprime la méconnaissance ou la violation des règles relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses ou de gestion des biens des collectivités publiques (État ou collectivités locales) ou des organismes publics considérés (articles L. 313-1 à L. 313-4 du CJF) ainsi que l'octroi d'avantages injustifiés à autrui entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public (article L. 313-6 du CJF) et l'omission volontaire des déclarations à fournir par l'organisme employeur aux administrations fiscales (article L. 313-5 du CJF).

La loi du 25 novembre 1995 a en outre introduit un article L. 313-7-1 du CJF faisant de la faute grave de gestion des responsables d'entreprises publiques une infraction spécifique.

En application de la loi du 16 juillet 1980, la Cour peut également intervenir à un double titre en cas d'inexécution des décisions de justice :

– d'une part, elle peut être conduite à sanctionner toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public à une astreinte, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (article L. 313-7 du CJF) ;

– d’autre part, elle peut être saisie par toute personne éprouvant des difficultés pour obtenir d’une personne morale de droit public l’exécution d’une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée la condamnant au paiement d’une somme d’argent dont le montant est fixé par la décision elle-même (article L. 313-12 du CJF).

Dans le premier cas, les juridictions compétentes adressent au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière leurs jugements de condamnation à l’astreinte et le Procureur général apprécie l’opportunité d’engager des poursuites, eu égard au montant de l’astreinte et aux circonstances de l’espèce.

Dans le second cas, le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière prend contact avec la personne morale concernée afin d’obtenir au plus tôt l’exécution de la décision de justice. Le plus souvent, cette démarche est couronnée de succès, ce qui se traduit par le classement de l’affaire, le créancier à l’origine de la saisine ayant obtenu satisfaction. Si l’action amiable échoue ou si la gravité des faits le justifie, le Procureur général prend un réquisitoire afin de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière.

Est justiciable de la CDBF, en application de l’article L. 312-1 du CJF, toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales, et tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes. Sont également justiciables de la CDBF tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus. Les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour.

Les ordonnateurs élus locaux, qui ne sont pas justiciables de la CDBF lorsqu’ils agissent dans le cadre de leurs fonctions le sont toutefois, depuis 1993 (en vertu de l’article L. 312-2 du code des juridictions financières), s’ils commettent les infractions définies aux articles L. 313-7 et L. 313-12 du code des juridictions financières en cas d’inexécution de décisions de justice. Ils le sont également, en application de ce même article L. 312-2 CJF, lorsqu’ils ont engagé leur responsabilité propre à l’occasion d’un ordre de réquisition et qu’ils ont procuré à autrui un avantage injustifié (article L. 313-6 du CJF). Enfin, leur responsabilité peut être engagée par la CDBF lorsqu’ils agissent dans le cadre d’activités qui ne constituent pas l’accessoire obligé de leurs fonctions électives.

La CDBF peut être saisie[1] (article L. 314-1 du CJF) uniquement par les autorités suivantes (par l'intermédiaire du ministère public) :

- le président de l'Assemblée nationale ;
- le président du Sénat ;
- le Premier ministre ;
- le ministre chargé des finances ;
- les autres membres du Gouvernement pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité ;
- la Cour des comptes ;
- les chambres régionales des comptes.

Par ailleurs, le Procureur général près la Cour des comptes peut saisir la CDBF de sa propre initiative.

Les sanctions que peut prononcer la Cour consistent en des amendes. Elle peut également décider de publier un arrêt de condamnation au *Journal officiel de la République française*, ce qui constitue une sanction complémentaire.

En tant que juridiction administrative spécialisée, les arrêts de la CDBF peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

* * *

Avec ses 156 arrêts rendus depuis 1948, la CDBF a développé une jurisprudence riche et variée dans le domaine – particulièrement sensible – des finances publiques. En tant que gardienne des règles qui entourent l'utilisation de l'argent public et des principes de bonne gestion des biens publics, elle remplit un rôle indispensable de prévention générale et de dissuasion à l'égard de ceux qui sont investis de pouvoirs de gestion dans l'intérêt général, et elle contribue ainsi à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion dans la sphère publique.

1) Hormis le cas particulier des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitées.

2 - Poursuite de la réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière et de l'amélioration de son fonctionnement

a) Un cadre réglementaire modernisé : les modifications de textes concernant la CDBF se sont poursuivies en 2006 et d'autres projets de modifications sont en cours

Dans le prolongement de la réforme réglementaire opérée en 2005, l'article 15 du décret n° 2006-1262 du 16 octobre 2006 a modifié les articles R. 311-3 et R. 311-4 du code des juridictions financières, afin de tirer les conséquences du nouveau rattachement budgétaire des juridictions financières : désormais, il appartiendra au Premier ministre (et non plus au ministre en charge du budget) de nommer, par arrêté, les rapporteurs et les commissaires du Gouvernement.

Par ailleurs, un projet de décret concernant les juridictions financières en cours d'adoption comporte une disposition qui permettra de publier les arrêts de la Cour, sur décision de celle-ci, non seulement sur la version papier du *Journal officiel*, mais également sur sa version électronique.

En effet, jusqu'à présent, les arrêts rendus par la Cour ne sont pas repris dans la version électronique du *JO*. On peut certes comprendre que des décisions nominatives comme les arrêts de la CDBF doivent être anonymisés lorsqu'ils sont mis en accès libre sur internet, ce qui est d'ailleurs le cas des arrêts CDBF qui sont intégralement consultables sur le site internet de la Cour des comptes sous forme anonymisée, conformément aux recommandations de la CNIL. S'agissant du *Journal officiel*, le projet de texte réglementaire précité permettra de donner plein effet à la publication décidée par le juge, publication qui interviendra donc désormais sur les deux supports (papier et électronique).

Enfin, l'amélioration des relations entre les juridictions pénales et la CDBF pourrait également se traduire, à terme, par des modifications de textes, sujet traité par un groupe de travail (voir ci-après, 2b).

b) L'intensification des relations avec les juridictions pénales

Dans le domaine de la gestion publique, la répression pénale et la répression assurée par la CDBF ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Si les infractions prévues par le code pénal ont pour objet de sanctionner les manquements au devoir de probité, la CDBF, juridiction administrative à caractère répressif, a pour objet, par des sanctions purement pécuniaires, de protéger l'ordre public financier qui se traduit par des règles particulières. Les rôles assumés par ces deux ordres de juridiction sont donc complémentaires.

Afin de développer une meilleure connaissance réciproque entre les juridictions pénales et la CDBF et de réfléchir à une meilleure articulation entre elles, le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière a pris l'initiative de réunir à la Cour, début avril 2006, le Directeur des affaires criminelles et des grâces (ministère de la justice), le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près la Cour de cassation, en présence du Président de la section des finances du Conseil d'État (vice-président de la CDBF), du Procureur général près la Cour des comptes, qui assure le ministère public près la CDBF, et de plusieurs membres de la Cour. A cette occasion a été mis en place un groupe de travail mixte chargé de formuler des propositions concrètes en vue d'une amélioration de l'articulation entre juridictions pénales et la CDBF.

Les conclusions de ce groupe de travail seront transmises au Gouvernement, en vue de la mise en œuvre éventuelle des réformes législatives et réglementaires qu'elles impliquent.

c) Vers une juridiction plus efficace et mieux connue : amélioration du fonctionnement interne de la CDBF et de la visibilité de son action

Les efforts entrepris en 2004 et 2005 afin d'améliorer le fonctionnement interne de la Cour et la connaissance de sa jurisprudence à l'extérieur, dont le rapport public précédent se faisait l'écho, ont connu une nette accélération en 2006.

Ainsi, de nombreuses formations ont été données en 2006 (v. plus loin, B), à la fois à l'attention des rapporteurs près la Cour et à l'attention des autorités habilitées à déférer des affaires à la CDBF.

Par ailleurs, les pages concernant la CDBF sur le site internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr) ont été entièrement refondues, afin d'une part de permettre un accès plus facile aux informations concernant la CDBF dès la page d'accès du site de la Cour des comptes, et d'autre part d'enrichir et d'actualiser les informations disponibles. Ces nouvelles pages seront mises en ligne au cours du premier trimestre 2007.

d) Coopération internationale : de l'actualité des sanctions propres aux finances publiques en tant que vecteur de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption

L'existence d'un corps d'infractions propres aux finances publiques, non pénales, mises en œuvre par des juridictions financières, constitue l'une des particularités du modèle juridictionnel d'institution supérieure de contrôle (ISC), et également l'un de ses atouts. A ce titre, de nombreux pays disposant d'ISC qui prennent la forme de Cours des comptes connaissent également des systèmes de sanctions des gestionnaires publics conceptuellement proches du dispositif français, même si leurs modalités et l'organisation des structures peuvent varier selon les États.

Deux évolutions, sur le plan international, concernant les activités prises en charge en France par la CDBF méritent d'être relevées.

Premièrement, les systèmes de sanction spécifiques aux finances publiques connaissent aujourd'hui une nouvelle actualité sur le plan international, en lien avec les efforts entrepris, notamment par les organisations internationales compétentes, pour promouvoir la bonne gouvernance des structures publiques d'une part, et pour améliorer la lutte contre la corruption d'autre part. Ce thème a d'ailleurs donné lieu au printemps 2006 à une communication du président de la Cour de discipline budgétaire et financière à l'attention des cadres de la Banque Mondiale à l'occasion d'un séminaire consacré aux ISC (v. encadré).

Extraits de la communication de M. Philippe SÉGUIN à l'occasion d'un séminaire des cadres de la Banque Mondiale consacré aux institutions supérieures de contrôle (printemps 2006)

« La discipline budgétaire et financière, facteur de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption

1. La notion de discipline budgétaire et financière, garante de la régularité des finances publiques et de la bonne gouvernance

La notion de « discipline budgétaire et financière » est liée à la spécificité de l'argent public. En effet, l'argent public revêt une nature particulière : issu le plus souvent de prélèvements obligatoires ou de financements internationaux, son recouvrement et son utilisation font intervenir des instances collégiales démocratiques, comme par exemple les Parlements, les conseils municipaux ou les collèges de bailleurs de fond, ce qui implique l'existence d'un corpus de règles spécifiques aux finances publiques.

En outre, l'utilisation des fonds publics comporte un risque intrinsèque de dérive : la tentation du détournement à profit personnel existe en permanence et à tous les niveaux, même si son intensité peut varier selon les pays et les époques. Ce risque justifie également l'existence de règles qui encadrent la gestion publique, que l'on appelle en France l'ordre public financier, prévoyant par exemple des procédures en matière de prise de décision ayant une incidence financière ou encadrant le maniement de la caisse.

Mais le risque de dérive des finances publiques ne se limite pas à ces cas, particulièrement graves, de malhonnêteté, qui peuvent d'ailleurs prendre des formes variées (corruption, prise illégale d'intérêt, concussion…). En effet, une gestion peut, même sans intention malhonnête, se révéler irrespectueuse des règles qui s'imposent à elle, conduisant parfois à des gaspillages financiers. Il en va de même des fautes graves de gestion causant un préjudice important à la caisse publique par une succession de négligences, de mauvaise organisation, d'insuffisant contrôle exercé sur les subordonnés, de non respect des procédures de contrôle interne etc. L'ordre public financier a donc pour objectif de limiter autant que possible ces risques de dérive inhérents aux fonds publics.

Or la notion de discipline budgétaire et financière intervient précisément dans ce domaine de l'ordre public financier.

A partir du moment où il existe des règles de protection des finances publiques, leur violation, révélée par des contrôles menés par des missions d'inspection étatiques, les ISC indépendantes ou encore les bailleurs de fond, doit être sanctionnée de façon adaptée. Outre la responsabilité managériale ou la mise sur la place publique de certaines dérives via la presse, nombre de pays disposent d'un système de sanctions propre en matière de discipline budgétaire et financière. C'est le cas par exemple de l'Espagne, du Portugal, du Maroc, de l'Algérie, de la France. L'Italie est dotée d'un système un peu différent, mais philosophiquement proche.

D'ailleurs, le terme de « discipline budgétaire et financière », qui prévaut en France et dans d'autres pays, est certes éloquent, mais constitue un héritage du passé, et recouvre en réalité un champ plus vaste ; il pourrait être traduit en langage contemporain par « bonne gouvernance » ; autrement dit, il s'agit d'un **système de responsabilité des gestionnaires publics en matière de bonne gouvernance des finances publiques**, avec des infractions financières particulières qui ne sont pas pénales.

L'objectif est double : s'assurer de la régularité des finances publiques et garantir la bonne gestion, les deux aspects étant d'ailleurs le plus souvent liés. La régularité recouvre un champ très large ; elle se réfère à l'ensemble des règles qui peuvent exister en matière de gestion publique, quelle que soit leur nature (règles d'autorisation budgétaire ; règles comptables ; règles de la dépense publique, par exemple sur la rémunération des agents publics ou sur la commande publique…), leur statut (lois et règlements ; contrats ; règles de prudence prévalant dans certains secteurs d'activité, comme les banques publiques) ou encore leur origine (législative, internationale, conventionnelle, et même les règles de procédure internes à certaines structures publiques). (…)

Si les principes liés à la responsabilité des gestionnaires publics sont comparables dans beaucoup d'États d'Europe et d'Afrique, l'organisation peut varier selon les pays. Le plus souvent, les institutions supérieures de contrôle disposent directement du pouvoir de sanction sur les gestionnaires qui auraient commis des irrégularités en matière budgétaire, financière ou comptable : c'est le cas en Espagne, au Portugal et au Maroc par exemple. (…)

La réforme des finances publiques, en France, et la modernisation de la gestion publique, en donnant davantage de marges de liberté aux gestionnaires (réduction de l'encadrement *a priori*), pose avec une acuité nouvelle la question de la responsabilité des gestionnaires et de leur éventuelle sanction *a posteriori*. Pour cette raison, j'ai souhaité engager une profonde réforme de la CDBF, afin que celle-ci puisse être dotée des moyens nécessaires à son bon fonctionnement, et disposer d'un cadre juridique adapté aux évolutions récentes de la gestion publique.

2. La discipline budgétaire et financière est un vecteur de la lutte contre la corruption

L'objectif poursuivi par la notion de discipline budgétaire et financière, et des systèmes de sanction attachés, n'est donc pas directement de réprimer des faits de corruption ou d'autres formes de manquements à la probité dont se rendraient coupables des agents publics, ou, autrement dit, de sanctionner la malhonnêteté. De telles infractions relèvent en toute hypothèse des juridictions pénales, qui disposent à cette fin de moyens d'investigation adaptés et d'une panoplie d'outils de répression allant au-delà des seules sanctions pécuniaires, incluant notamment des peines privatives de liberté.

Si le droit pénal a pour objet de lutter contre la malhonnêteté, de sanctionner les manquements au devoir de probité qui incombe aux agents publics, l'objet poursuivi par le droit public financier et la discipline budgétaire et financière est de protéger l'argent public dans un but d'intérêt général. Les deux systèmes de sanctions poursuivent donc des objectifs différents et complémentaires. (…)

Mais les régimes de responsabilité financière des gestionnaires publics mis en œuvre par les juridictions financières, qui couvrent donc un champ que l'on pourrait qualifier d'infra-pénal, constituent des éléments importants dans le système global de protection des finances publiques, et donc aussi de lutte contre la corruption qui n'est qu'un aspect particulier de la bonne gouvernance.

La discipline budgétaire et financière apparaît alors comme le complément naturel de la répression pénale, et même comme le niveau premier de lutte contre la corruption, qui est l'un des cas les plus graves parmi les nombreuses irrégularités qui peuvent se présenter à l'occasion de la gestion publique.

En effet, l'existence de règles spécifiques en matière de finances publiques constitue précisément un moyen pour éviter, en amont, que des fraudes puissent être commises, par le biais de procédures et de contrôles particuliers. Le fait que le non respect de ces règles puisse être sanctionné en amont du pénal, donc y compris dans des cas dans lesquels des faits de corruption ou de détournement de fonds n'existent pas ou ne sont pas établis, représente à cet égard une garantie de sécurité supplémentaire.

Les sanctions en matière de discipline budgétaire et financière, et l'existence de juridictions financières comme la CDBF, jouent donc un rôle important de dissuasion et de prévention, grâce à la culture de rigueur dans l'utilisation des fonds publics et de bonne gestion qu'elles diffusent dans la sphère publique. (…)

Or toute irrégularité, tout dysfonctionnement grave de la gestion publique ne sauraient donner lieu à des sanctions pénales, menace lourde qui risquerait de peser sur la nécessaire liberté des gestionnaires et qui pourrait conduire à des comportements excessivement prudents, alors que toute gestion comporte nécessairement des risques. La CDBF, en France, permet de concilier le besoin social de sanction et de protection des finances publiques avec une limitation du risque pénal aux seuls cas d'irrégularités les plus graves.

La discipline budgétaire et financière – et le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics qui y est attaché – apparaît dès lors comme un système original de protection des finances publiques, que partagent d'ailleurs plusieurs pays, facteur de bonne gouvernance et contribuant, en sanctionnant le respect des règles encadrant les finances publiques, à la lutte contre la corruption. »

L'intérêt croissant enregistré sur le plan international pour ce volet répressif de l'activité des institutions supérieures de contrôle connaît des traductions concrètes. Ainsi, plusieurs États ont récemment mis en place des cadres législatifs et réglementaires prévoyant l'instauration d'un système de sanction des gestionnaires publics mis en œuvre par des juridictions financières.

La seconde évolution enregistrée en 2006, qui découle de la première, concerne directement la CDBF. Compte tenu de la création récente, dans certains pays, de systèmes de sanctions proches de ceux pris en charge par la CDBF en France, les besoins de formation de magistrats étrangers en la matière ont augmenté, et la CDBF se trouve sollicitée à ce titre. D'une façon générale, les demandes de coopération portant sur les fonctions de sanction des juridictions financières ont tendance à croître.

Cette évolution constitue une opportunité pour la CDBF. Dans l'optique de mieux connaître les systèmes existant à l'étranger et de mieux cerner leurs atouts respectifs, le président de la CDBF a adressé en septembre 2006 des courriers aux chefs de juridictions étrangères concernées. Cette prise de contact pourrait idéalement aboutir à une coopération plus suivie entre la CDBF et ses homologues étrangères (le plus souvent intégrées dans les Cours des comptes nationales), incluant échanges de jurisprudence facilités par les technologies de l'information et, le cas échéant, l'organisation de formations communes de magistrats sur les questions de discipline budgétaire et financière.

Le thème de la sanction juridictionnelle des gestionnaires publics fera d'ailleurs partie des sujets abordés au colloque international qu'organise la Cour des comptes en juin 2007 sur le thème « *Les Cours des comptes en action* », dans le cadre du bicentenaire de la Cour des comptes française.

B - Activité et performance de la Cour

Pour la première fois, le présent rapport affiche non seulement des indicateurs d'activité, mais également des indicateurs de performance.

1 - L'activité de la CDBF : une évolution positive qui doit être consolidée

Les données concernant l'activité de la Cour en 2006 démontrent une nette reprise des déférés, une réduction des délais de traitement et une hausse significative du nombre d'arrêts rendus.

Il doit être précisé que les développements qui suivent n'intègrent pas les affaires d'inexécution des décisions de justice, activité qui a sa logique propre et qui sera décrite *infra* dans la partie D consacrée aux classements.

Il sera précisé également que l'activité de la CDBF, juridiction ayant vocation à juger des affaires revêtant un caractère exemplaire, porte sur des volumes réduits dont les variations doivent être appréciées avec prudence.

a) Les indicateurs de volume

Le tableau retenu dans les rapports précédents étant apparu insuffisant pour refléter l'activité de la Cour, deux nouveaux tableaux sont proposés dans le présent rapport public : un tableau n° 1 retraçant le nombre d'affaires enregistrées, classées et jugées par la CDBF en 2006, avec des données comparatives sur 10 ans et cumulées depuis sa création ; un tableau n° 2 indiquant la durée des instances pour les arrêts rendus par la CDBF en 2006, comparée aux données à partir de l'exercice 2000 (v. *infra*, *b*).

Tableau n° 1 : Affaires enregistrées, classées et jugées par la CDBF, taux de classement et état du stock

(par an, sur 10 ans, et en total depuis la création de la CDBF, hors affaires d'inexécution de décisions de justice)

années	nombre de déférés enregistrés dans l'année	nombre de classements avant instruction (art. L. 314-3)	nombre de classements après instruction (art. L. 314-4)	nombre de classements après avis des ministres (art. L. 314-6)	nombre de saisines directes du Procureur général	autres saisines (révision, renvoi apr. cass. …)	nombre d'arrêts rendus (hors loi 80)	taux de classement	nombre d'affaires en stock au 31 décembre
1996	27	5	1	0	0	0	4	54,44 %	61
1997	24	5	4	1	2	0	7	52,63 %	70
1998	17	6	4	0	3	1	6[2]	71,43 %	74
1999	14	10	15	4	0	0	4	90,63 %	57
2000	4	1	1	0	0	0	1	100,00 %	58
2001	4	1	7	0	0	0	2[3]	57,14 %	52
2002	6	5	10	0	0	0	4	88,24 %	38
2003	3	5	6	0	1	2	4	84,62 %	26
2004	7	1	2	1	0[4]	1	4	66,66 %	27
2005	3	3	2	1	0	2	3	66,66 %	23
2006	16	3	4[5]	1	1	0	6	72,73 %	27
Total depuis 1948	**464**	**96**	**114**	**71**	**25**	**7**	**154**	--	--

2) A cela s'ajoute un arrêt rendu dans une affaire d'inexécution de décision de justice.

3) En 2001, la CDBF a également rendu un arrêt dans une affaire d'inexécution de décisions de justice.

4) En 2004, le Procureur général avait par ailleurs saisi la Cour d'une affaire d'inexécution de décision de justice.

5) A cela s'ajoute un classement d'une affaire d'inexécution de décision de justice provenant d'une saisine directe par le Procureur général et qui avait été instruite.

Il ressort du tableau n° 1 que le nombre de déférés a augmenté de façon très importante, tranchant nettement de l'atonie enregistrée dans les années précédentes, qui était liée aux difficultés que connaissait la Cour avant que la réforme réglementaire de 2005 ne lui confère des capacités d'instruction et de jugement accrues.

Seize déférés ont ainsi été enregistrés en 2006, contre 3 en 2005, 7 en 2004 et 3 en 2003. L'analyse de l'origine des déférés en 2006 montre qu'ils proviennent avant tout des chambres régionales des comptes (12 sur 16), alors que la CDBF a enregistré deux déférés ministériels et deux déférés de la Cour des comptes.

Le rythme des déférés a donc repris une tendance proche de celle de la fin des années quatre-vingt-dix. Un autre chiffre complète ce diagnostic : le nombre « d'autres saisines » (ni déféré, ni saisine directe par le Procureur général, c'est-à-dire des renvois après cassation, recours en tierce opposition, recours en révision etc.), après avoir été proportionnellement important dans les années 2003 à 2005, est tombé à zéro en 2006, ce qui signifie que les affaires enregistrées à la Cour sont toutes entièrement nouvelles, et non plus des suites d'affaires déjà jugées.

En dépit de la croissance très forte du nombre des déférés, le nombre de classements initiaux n'a pas augmenté, ce qui témoigne d'une amélioration de la qualité des déférés, en lien peut-être avec l'effort de formation entrepris auprès des autorités habilitées à déférer des affaires à la CDBF. Cette évolution peut donc également être appréciée positivement.

La croissance du nombre de classements au deuxième stade (après dépôt du rapport d'instruction), qui passe de 2 en 2004 et 2005 à 4 en 2006, traduit une évolution positive : elle est liée à l'accélération du traitement d'affaires en stock et signifie donc que le stock d'affaires anciennes s'est considérablement réduit, comme on le verra plus loin (B2).

En effet, le nombre d'affaires en stock au 31-XII-2006 n'a guère augmenté en dépit d'un nombre croissant de déférés, ce qui montre que le stock a été presque entièrement renouvelé en un peu plus d'un an.

Sur le détail des affaires classées, v. *infra*, la partie D qui y est consacrée.

Le taux de classement[6], autour de 50 % du total des affaires[7] à la fin des années 1990, a connu une très forte augmentation au début des années 2000 – hormis en 2001 – ce qui s'explique par des raisons conjoncturelles aujourd'hui dépassées grâce à la réforme de la CDBF intervenue en 2005.

Toutefois, l'impact de la réforme se mesurera avant tout à partir de l'exercice 2007, en raison du décalage temporel naturel entre l'augmentation des déférés enregistrée depuis 2006 et l'évolution du nombre de classements de ces affaires et des décisions de renvoi, qui n'interviennent qu'au terme de l'instruction. En 2006, le taux de classement encore élevé traduit en fait une évolution positive : l'accélération des procédures d'instruction liée au « déstockage » d'affaires anciennes. Par ailleurs, la stabilisation du nombre de classements avant instruction, en dépit d'une hausse très forte des déférés, augure d'une forte baisse du taux de classement prévu pour 2007.

Le nombre d'arrêts rendus en 2006 s'élève à six, ce qui représente la meilleure performance depuis près de 10 ans (1998 : 7 arrêts) et ce qui représente un doublement par rapport à 2005, étant précisé de surcroît qu'en 2000 – 2005, de nombreux arrêts n'étaient pas des arrêts statuant sur le fond, de relaxe ou de condamnation, mais des arrêts rendus sur des recours de type exceptionnel comme la tierce opposition par exemple.

L'évolution enregistrée en 2006 est donc positive, mais reste insuffisante pour que la CDBF dispose pleinement de la visibilité nécessaire permettant un effet de dissuasion raisonnable. La hausse du nombre de déférés en 2006 et la faiblesse proportionnelle des classements de ces nouvelles affaires augurent d'une hausse prévisible du nombre d'arrêts en 2007 / 2008.

A terme, la CDBF devrait ainsi rendre une quinzaine d'arrêts par an, ce qui semble correspondre à ses capacités d'instruction et de jugement d'une part, et répondre à l'objectif qui lui est assigné par le législateur en tant que juridiction chargée de réprimer des irrégularités présentant une certaine exemplarité d'autre part.

---

6) Hors affaires d'inexécution des décisions de justice et hors affaires résultant de la propre initiative du Procureur général. Calculé ainsi : [nombre de classements x 100] divisé par [nombre de renvois + nombre de classements]. Pour le calcul, sont pris en compte seulement les affaires classées ou renvoyées au cours de l'année en question.

7) Le total des affaires étant entendu comme la somme des affaires renvoyées devant la Cour et des affaires classées au cours d'une même année n.

b) Les délais

La CDBF affichera désormais des données relatives aux délais de traitement de ses affaires, comme le font d'ailleurs de nombreuses autres juridictions dans le cadre des programmes budgétaires de l'État, conformément à la loi organique relative aux lois de finances du 1er-VIII-2001.

Il est précisé d'emblée que les données qui suivent sont présentées dans l'objectif de refléter le rythme d'activité de la Cour, la notion « d'activité » étant entendue au sens interne à la juridiction, c'est-à-dire additionnant les travaux incombant au Parquet (prise du réquisitoire initial, de la décision de poursuivre et de la décision de renvoi), au siège ainsi qu'au rapporteur (instruction).

Les délais pertinents à cet égard sont ceux compris entre la date de l'enregistrement d'un déféré au ministère public de la CDBF (ou du réquisitoire introductif du Procureur général, en cas de saisine directe de la Cour par lui) d'une part, et la date de la lecture publique de l'arrêt d'autre part[8].

Par ailleurs, il n'est pas tenu compte, dans cette statistique, des arrêts rendus par la CDBF sans instruction préalable au sens strict du terme, dont le traitement est systématiquement plus court et dont la prise en compte fausserait la lisibilité de ces données. La durée calculée ne reprend pas davantage les événements postérieurs à l'arrêt rendu (recours en cassation, puis renvoi éventuel devant la CDBF).

Un indicateur de délai figure également parmi les indicateurs de performance (v. plus loin, point B2).

8) Ce délai ne préjuge donc en rien du respect du délai raisonnable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; la Cour européenne des droits de l'homme considère notamment comme date de départ de ce délai celle de la mise en cause d'une personne (l'instruction ayant donc déjà commencé). V. **CEDH 26 septembre 2000**, affaire ***GUISSET c. France***.

Tableau n° 2 : Durée des instances CDBF pour les arrêts rendus dans l'année

(hors affaires d'inexécution de décisions de justice et hors affaires exceptionnelles[9], en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en %[10] ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour[11] et la date de lecture publique de l'arrêt)

Années	moins de 3 ans		entre 3 et 5 ans		plus de 5 ans	
	en %	en mois	en %	en mois	en %	en mois
2000	0 %	-	0 %	-	100%	68
2001	0 %	-	0 %	-	100%	75
2002	0 %	-	0 %	-	100%	73
2003	0 %	-	0 %	-	100%	80
2004	0 %	-	0 %	-	100%	86,5
2005	0 %	-	0 %	-	100%	75
2006	20%	32	40%	56,5	40%	96,5

Il ressort du tableau ci-dessus que, de 2000 à 2005, la totalité des affaires jugées l'était après plus de cinq ans de procédure interne.

Cette situation insatisfaisante s'expliquait non seulement par des problèmes de fonctionnement interne à la CDBF – dont les rapports précédents s'étaient faits largement l'écho – et qui sont aujourd'hui en voie de résolution, mais également par le faible nombre d'arrêts rendus pendant cette période, entre 1 et 3 si l'on exclut du calcul – comme le fait le tableau ci-dessus – les affaires exceptionnelles (renvois après cassation, recours en tierce opposition etc.), qui étaient alors particulièrement nombreuses.

Pour la première fois, en 2006, plus de la moitié des affaires jugées dans l'année ont connu des délais de traitement entre 1 et 5 ans, et la part des affaires jugées après plus de 5 ans a été ramenée à 40%.

9) Excluant les arrêts rendus sur renvoi après cassation, qui ne nécessitent pas d'instruction complémentaire, les arrêts rendus sur recours en révision, en tierce opposition ou sur autres recours atypiques (p. ex. demande en constatation d'amnistie).

10) Ce tableau s'inspire du rapport annuel du Conseil d'État ainsi que de l'indicateur n° 1 de l'objectif 1 du programme « Justice judiciaire ».

11) Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe de la Cour par le Procureur général.

En détail, sur les cinq arrêts[12] à prendre en compte au titre de 2006, deux dépassent 5 ans de procédure (respectivement 78 et 115 mois), deux affaires ont été jugées dans un délai compris entre 3 et 5 ans (respectivement 54 et 59 mois), et une affaire dans un délai inférieur à 3 ans (32 mois).

Encore convient-il de relativiser ce bilan : l'une des deux affaires ayant dépassé 5 ans de procédure concerne une affaire de type exceptionnel, ayant donné lieu à un premier arrêt de la CDBF, puis à un complément d'instruction, ce qui est très rare et s'explique par les particularités de l'affaire.

Enfin, le rapport comportera désormais les indicateurs retraçant sa performance, mesurant ainsi si les objectifs que s'est fixés la Cour ont été ou non atteints (v. point 2 qui suit).

2 - Appréciation de la performance de la Cour

Pour la première fois, le présent rapport présente les objectifs et indicateurs de performance dont s'est dotée la Cour de discipline budgétaire et financière.

Bien qu'elle n'y soit pas tenue, car ne constituant ni un programme budgétaire, ni une action à elle seule, il est apparu souhaitable que la CDBF, de par son objectif, qui est de protéger les règles entourant les finances publiques en vue de la bonne gestion du secteur public, dispose d'objectifs propres et d'indicateurs associés qui puissent rendre compte de son action.

Les éléments qui suivent ne sont pas intégrés dans les objectifs et indicateurs du programme « *Cour des comptes et autres juridictions financières* », dont la CDBF fait partie mais dans lequel elle n'est mentionnée qu'incidemment[13], et ce à juste titre, puisque les indicateurs retenus[14] ne la concernent pas. Il s'agit donc d'indicateurs de gestion propres à la juridiction.

12) Excluant du calcul un arrêt rendu sur un recours atypique, d'ailleurs irrecevable.
13) La CDBF est seulement mentionnée dans l'action n° 4, 'soutien'.
14) Aucune des actions (« *contrôle externe des comptes…* » : la CDBF ne contrôle pas les comptes ; « *contrôle externe de la régularité…* » : la CDBF ne contrôle pas, elle sanctionne ; « *conseil et expertise* » : la CDBF n'a pas de fonction de conseil) ne semble concerner la CDBF ; par contre, théoriquement, certains objectifs *(« contribuer au respect de la régularité…* » ; « *contribuer à la performance de la gestion publique* ») pourraient s'appliquer à elle, mais les indicateurs associés ne la concernent pas.

a) Les objectifs et les indicateurs de performance retenus

Trois objectifs sont retenus pour la CDBF :

1. **Réduire les délais** des procédures (entre déféré et lecture de l'arrêt). Cet objectif, qui est commun à toutes les juridictions, qu'elles soient judiciaires ou administratives – à l'exception de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes –, découle directement des exigences liées au procès équitable, qui s'expriment notamment dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, même si la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) retient, pour apprécier le caractère raisonnable du délai de jugement, non pas l'arrivée du déféré à la Cour, mais la mise en cause[15]. Compte tenu des spécificités de la procédure CDBF, une durée moyenne de trois ans paraît appropriée ;
2. **Améliorer la qualité** des arrêts : il s'agit également d'un objectif que l'on retrouve habituellement dans les juridictions ;
3. **Accroître la connaissance de la jurisprudence** de la CDBF. Cet objectif est spécifique à la CDBF, qui reste peu connue et dont l'activité est tributaire des saisines par un nombre limité d'autorités.

Ces trois objectifs se sont inspirés de ceux retenus par les autres juridictions, et en particulier ceux du programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* ».

Ils sont appuyés par les **indicateurs** suivants, étant précisé que tous les indicateurs sont entendus hors inexécution de décisions de justice :

1. **Délai moyen de traitement des procédures CDBF**[16] (1er objectif : réduire les durées de procédure à moins de trois ans) ; ce délai est calculé comme suit : délai moyen compris entre l'enregistrement d'un déféré au Parquet général (ou une saisine directe par le Procureur général) et la date de lecture de l'arrêt ; cet indicateur ne comprend donc pas les affaires classées ; il ne retient pas davantage les affaires jugées sur renvoi après

15) **CEDH 26 septembre 2000**, affaire ***GUISSET c. FRANCE*** : le délai commence à courir à la « *date à laquelle le requérant fut averti de l'ouverture d'une information à son encontre devant la Cour de discipline budgétaire et financière* » (point 80 de l'arrêt).

16) Inspiré de l'indicateur de performance n° 1 de l'objectif 2 du programme « *Justice judiciaire* », qui s'applique aux affaires pénales.

cassation et les autres affaires exceptionnelles qui ne débutent pas par un déféré (recours en révision…) ; cet indicateur est proche de l'indicateur d'activité (v. *supra*, durées d'instance) présenté au tableau n° 2, mais s'en distingue puisque l'indicateur d'activité est descriptif, et l'indicateur de performance est « programmatique », lié à un objectif ;

2. **Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années**[17] (1er objectif : réduire les durées de procédure) ;

3. **Taux d'annulation en cassation des dix dernières années**[18] (2ème objectif : améliorer la qualité des arrêts), calculé comme la part des décisions du Conseil d'État, rendues sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF, donnant une satisfaction partielle ou totale au requérant ; il est proposé d'afficher un taux sur les dix dernières années, car les affaires sont trop rares pour justifier d'afficher un taux annuel ;

4. **Nombre de publications consacrées à la CDBF (arrêts publiés et/ou commentés[19] ; articles de doctrine[20]) dans la presse spécialisée au cours de l'année *n*** (3ème objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF). Cet indicateur permet sans doute des interprétations limitées, car d'une part le nombre de publications varie mécaniquement avec le nombre d'arrêts rendus, et d'autre part, souvent, les arrêts d'une année *n* sont publiés et commentés seulement en *n+1* ; toutefois, il s'agit ici de donner un ordre de grandeur et de déduire de l'évolution des chiffres sur plusieurs années une tendance générale, qui semble bien donner une information sur l'atteinte ou non de l'objectif n° 3 ;

---

17) Indicateur construit sur la base de l'indicateur n° 2 de l'objectif 1 du Conseil d'État, et proche de l'indicateur n° 3 de l'objectif 1 du programme « *Justice judiciaire* ». Il est proposé de retenir pour la CDBF le chiffre de 3 années, durée de procédure moyenne à viser par la CDBF, qui ne maîtrise pas totalement ses moyens humains.

18) Indicateur construit sur la base des indicateurs de l'objectif n° 2 du Conseil d'État et de l'indicateur n° 6 de l'objectif 1 du programme « *Justice judicaire* » (v. aussi l'objectif 2 de ce programme).

19) Chaque arrêt de la CDBF (ou du Conseil d'État concernant la CDBF) commenté dans une même chronique de jurisprudence sera compté comme une publication séparée. Par contre, les nombreuses publications intervenues à l'occasion du colloque de 2005 sur la responsabilité des gestionnaires, et dont certaines ne concernent qu'accessoirement la CDBF, n'ont pas été intégrées dans ces statistiques.

20) Hors les entrefilets d'actualité ou les sommaires de jurisprudence ; les publications dans le Recueil Lebon ou le recueil de jurisprudence des juridictions financières ne sont pas davantage comptabilisées.

5. **Nombre de personnes ayant reçu une formation sur la CDBF ou participé à une intervention sur la juridiction** (3ème objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF).

b) Indicateurs de la performance de la CDBF en 2006

1er objectif : réduire les durées des procédures

Les données des deux indicateurs associés (v. tableau n° 3 page 26) montrent une certaine amélioration de la situation par rapport aux années précédentes.

Le **délai moyen de traitement**[21] des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année *n* est passé de 86,5 mois en 2004 à 75 mois en 2005, puis 67,6 mois en 2006, ce qui témoigne d'une baisse constante sur trois exercices. Cette évolution s'inscrit ainsi en rupture avec la tendance à la hausse observée depuis 2000, le délai moyen ayant été de 68 mois en 2000, de 75 mois en 2001, de 73 mois en 2002 et de 80 mois en 2003.

Toutefois, cette tendance positive qui se confirme en 2006 devra s'accélérer de façon importante dans les années à venir pour que l'objectif d'une durée moyenne de 3 ans (36 mois), retenu par la Cour, puisse être atteint.

Comme indiqué *supra* (B 1), si l'on neutralise un arrêt rendu en 2006 au terme d'une procédure exceptionnelle (comprenant un premier arrêt de la Cour, puis un complément d'instruction), le délai moyen de traitement tombe à 55,75 mois, ce qui souligne que l'accélération de cette évolution positive est déjà en cours.

L'indicateur portant sur **l'ancienneté du stock** au 31-XII illustre encore plus clairement l'amélioration très nette de la situation en 2006 comparativement aux deux exercices précédents.

Au 31-XII-2006, sur 27 affaires en stock, sept ont une ancienneté de trois ans ou plus, c'est-à-dire ont été déférées à la Cour avant décembre 2003, alors que vingt affaires ont moins de trois ans d'ancienneté. La part des affaires anciennes de plus de trois ans s'élève donc au 31-XII-2006 à 25,93 %, contre 51,85 % fin 2004 et 54,17 % fin 2005. En valeurs absolues, le nombre d'affaires en stock en fin d'année s'élevait à 14 (sur 27) en 2004, à 13 (sur 24) en 2005 et à 7 (sur 27) fin 2006. Le stock d'affaires anciennes a donc été divisé par deux.

21) Il sera rappelé ici comme *supra* que l'indicateur du délai de traitement ne préjuge en rien des « délais raisonnables » au sens de la CEDH, qui sont appréciés différemment.

Cette évolution favorable s'explique par deux facteurs : l'enregistrement de nombreuses nouvelles affaires, augmentant le stock d'affaires de moins de trois ans d'ancienneté, après une phase de grande rareté des déférés, d'une part ; accélération du traitement des affaires anciennes d'autre part.

Il est proposé de viser, pour 2007, une nouvelle réduction du stock ancien, l'objectif final étant d'aboutir à un stock de zéro affaire ayant une ancienneté de plus de trois ans.

2ème objectif : améliorer la qualité des arrêts de la CDBF

Le taux d'annulation des arrêts de la CDBF ayant fait l'objet d'un recours en cassation[22] – qui constitue l'indicateur associé à cet objectif – s'élève à 42,86 %[23] sur la période 1997 à 2006, et s'inscrit en baisse sur les trois derniers exercices (en période glissante sur 10 ans) : le taux de cassation est de 50 % pour la période 1995 à 2004, et même de 60 % pour la période 1996 à 2005.

Ces taux élevés trouvent leur explication dans l'adaptation de la CDBF aux exigences du procès équitable et concernent la deuxième moitié des années 1990, phénomène que l'on retrouve d'ailleurs également pour la Cour des comptes et d'autres juridictions spécialisées ; ils traduisent en particulier les difficultés qu'a connues la juridiction au début des années 2000 concernant la composition des formations de jugement, qui sont désormais résolues grâce à la réforme réglementaire intervenue en 2005 (v. rapport public de février 2006).

La plupart des problèmes de procédure semblant désormais résolus, il paraît donc réaliste, compte tenu de la faiblesse traditionnelle de cassation des arrêts de la CDBF sur le fond, de prévoir pour 2007 un taux d'annulation cible de 33 % pour la période 1998 à 2007.

---

22) Pour information, entre 1997 et 2006, le taux de recours en cassation contre les arrêts de la CDBF s'élève à 11,63 % ; autrement dit, près de 89 % des arrêts de la Cour ne font pas l'objet d'un recours en cassation.

23) Entre 1997 et 2006, le Conseil d'État a rendu 8 arrêts concernant la CDBF, dont 3 cassations, 4 recours non admis ou rejetés (y compris l'arrêt **CE 29-III-1999**, ***Longérinas*** ; Lebon tables p. 720), ainsi qu'un arrêt rendu sur renvoi de la CDBF elle-même (**CE 4-II-2005**, ***Procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière*** ; AJDA 2005, p. 1070, concl. Guyomar ; Lebon p. 31) qui, en tant qu'il ne s'agit pas d'un arrêt rendu sur recours en cassation, n'est pas comptabilisé ici.

Tableau n° 3 : Indicateurs de performance de la CDBF

Objectif	*Indicateur*	*Unités*	*Réalisé 2005*	*Réalisé 2006*	*Cible 2007*
1er objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF[24]	mois	75 (1 seul arrêt)	67,6 (5 arrêts)	moins de 36
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	54,17 %	25,93 %	0 %
2ème objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années[25]	%	60 %	42,86 %	33 %
3ème objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF	Nombre de publications consacrées à la CDBF dans la presse spécialisée au cours de l'année *n*	nombre (valeur absolue)	14	17	17
	Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF	nombre estimé	85	345	150

24) Ce délai est calculé comme suit : délai moyen compris entre un déféré (ou une saisine directe par le Procureur général) et la date de lecture de l'arrêt ; cet indicateur ne comprend donc pas les affaires classées ; il ne retient pas davantage les affaires jugées sur renvoi après cassation et d'autres affaires exceptionnelles qui ne débutent pas par un déféré (recours en révision…). Cet indicateur est complémentaire du tableau n° 3 ci-dessus.

25) Calculé comme la part des décisions du Conseil d'État, rendues sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF, donnant une satisfaction partielle ou totale au requérant (sur les 10 dernières années, donc chiffre 2005 : 1996 à 2005 inclus ; chiffre 2006 : 1997 à 2006 inclus).

3ème objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF

Deux indicateurs permettent d'apprécier les efforts entrepris pour atteindre cet objectif.

Premièrement, les publications consacrées à la CDBF marquent une légère hausse sur la période récente (14 en 2005, 17 en 2006) qui sans doute se poursuivra grâce à l'augmentation du nombre d'arrêts, qui constituent le plus souvent le motif d'une publication. La comparaison avec les chiffres du début des années 2000 montre surtout que l'effort important de diffusion des arrêts amorcé en 2004 / 2005 a porté ses fruits. En effet, alors que 3 publications étaient enregistrées en 2001, deux en 2002 et 6 en 2003, les chiffres se stabilisent à partir de 2005 à un niveau élevé (plus de 10 publications par an[26]). Pour 2007, l'objectif est de maintenir les publications à un niveau aussi élevé, alors que la CDBF rendra selon toute vraisemblance la grande majorité de ses arrêts au deuxième semestre 2007, et que certains d'entre eux ne seront sans doute commentés qu'au début 2008. Il semble donc envisageable de viser une vingtaine de publications en 2008.

Deuxièmement, le nombre élevé de formations et interventions (hors colloques) sur la CDBF effectuées en 2006 illustre l'importance que la Cour accorde à l'objectif d'une meilleure connaissance de sa jurisprudence. Environ 350 personnes ont assisté soit à une intervention sur la CDBF[27] (à l'attention d'étudiants, de magistrats judiciaires ou financiers français, de fonctionnaires ou magistrats étrangers), soit à une séance de formation consacrée à cette juridiction (formation des rapporteurs CDBF ; conférences sur le déféré en CDBF à l'attention des personnels de contrôle des juridictions des comptes et des ministères). Cet effort exceptionnel était justifié en tant que mesure d'accompagnement de la réforme de la Cour intervenue en 2005 ; pour 2007 et les années suivantes, une cible de 150 personnes à atteindre semble raisonnable, compte tenu de la rotation des rapporteurs et des personnels des autorités de déféré.

26) Le chiffre de 2004 (13 publications) n'est guère significatif, car il intègre notamment deux chroniques de jurisprudence de 2004 proposant 11 commentaires portant sur des arrêts de la CDBF remontant aux années 2001 à 2004 (« rattrapage »).
27) Hors colloques.

C - La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2006

La Cour a rendu, en 2006, six arrêts lus en séance publique respectivement le 13 janvier 2006, le 24 février (deux arrêts), le 30 juin, le 25 septembre et le 15 décembre 2006, soit le double de l'année précédente.

L'activité de la CDBF doit toutefois être appréciée à la fois à la lumière des arrêts qu'elle rend et des décisions de classement du Procureur général relatives à des affaires déférées en application de la loi du 16 juillet 1980, lesquelles témoignent de l'efficacité de la juridiction qui réussit, dans la plupart des cas, à faire exécuter des décisions de justice sans condamnation (v. *infra*, D – classements).

* * *

1 - Arrêt n° 151-490 CDBF 13-I-2006, *Centre régional de lutte contre le cancer Oscar Lambret de Lille*[28]

I. Infractions concernées :

- Art. L. 313-3 code des juridictions financières (CJF) : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- art. L. 313-4 CJF : infraction aux règles d'exécution des dépenses publiques ;
- art. L. 313-6 CJF : octroi d'un avantage injustifié à autrui, en méconnaissance de ses obligations et entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

28) L'arrêt peut être consulté en ligne sur www.ccomptes.fr, dans la rubrique consacrée à la Cour de discipline budgétaire et financière. V. également Revue du Trésor 2006, p. 906, note Lascombe et Vandendriessche.

II. Résumé :

La CDBF avait été saisie suite à un déféré de la Cour des comptes d'une affaire concernant un centre régional de lutte contre le cancer, qui, en tant qu'il faisait partie des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes[29] (art. L. 133-2 CJF), relevait également de la **compétence** de la CDBF en application de l'art. L. 312-1-Ic du CJF.

La Cour a retenu les infractions suivantes concernant trois séries de faits.

1. Des recrutements avaient été effectués de façon irrégulière. Premièrement, des nominations au poste de pharmacien gérant et de pharmacien gérant adjoint avaient été effectuées en méconnaissance des règles applicables au centre, qui exigeaient notamment l'avis conforme du conseil d'administration (CA). En outre, il n'était pas établi que les personnes ainsi nommées disposaient des titres et de l'ancienneté requis, et des faux contrats avaient été produits au préfet compétent par le centre à l'appui de la demande de nomination. L'infraction prévue à l'art. L. 313-4 CJF était constituée, des règles de dépenses du centre ayant été méconnues ; la Cour a cependant retenu des circonstances atténuantes liées à « *l'état de déshérence dans lequel se trouvait la pharmacie du fait de la maladie de la gérante titulaire* ». Deuxièmement, un chef de projet avait été recruté en méconnaissance des règles applicables, qui exigeaient une délibération spécifique du CA ; dès lors, le directeur, qui avait procédé à ce recrutement et à l'engagement des dépenses correspondantes, est sanctionné au titre des infractions des articles L. 313-3 (engagement de dépenses sans habilitation) et L. 313-4 CJF (non respect des règles de dépenses applicables au centre).

2. Diverses rémunérations avaient été versées dans des conditions irrégulières. Premièrement, la décision de renvoi du Procureur général considérait que des rémunérations générales excessives auraient été versées aux médecins du centre ; la Cour n'a toutefois pas retenu ce grief, « *le caractère excessif des rémunérations servies aux médecins du centre ne* [pouvant] *être établi* » au regard des règles applicables aux centres de lutte contre le cancer au moment des faits. Deuxièmement, la Cour a par contre considéré que des vacations au titre des consultations avancées de cancérologie avaient été versées dans des conditions irrégulières, n'ayant été ni approuvées par le CA, contrairement aux règles du code de la santé publique, ni mentionnées

29) En effet, les centres régionaux de lutte contre le cancer sont, en application des art. L. 312 à L. 325 du code de la santé publique tel qu'en vigueur au moment des faits, administrés par un conseil d'administration au sein duquel les représentants de l'État ou de ses établissements publics sont majoritaires, et le directeur du centre est nommé par le ministre de la santé.

dans les contrats de travail des bénéficiaires ; ces agissements, imputables au directeur, sont dès lors sanctionnés par la Cour sur la base des art. L. 313-3 (engagement de dépenses sans habilitation) et L. 313-4 CJF (non respect des règles de dépenses). Toutefois la modicité des montants financiers en cause a été considérée par la Cour comme une circonstance atténuante. Troisièmement, des primes exceptionnelles avaient été accordées par le directeur à plusieurs agents, en méconnaissance des règles applicables au centre en vertu desquelles une délibération du CA eût été nécessaire ; de ce fait, la responsabilité du directeur concerné a été retenue par la Cour, au titre de l'engagement de dépenses sans en avoir eu le pouvoir (art. L. 313-3 CJF), du non respect des règles en matière de dépenses (art. L. 313-4 CJF) et de l'octroi d'avantages injustifiés à autrui au préjudice du centre (art. L. 313-6 CJF).

3. Enfin, le centre avait versé une indemnité de départ au directeur du centre, et avait pris en charge des cotisations de retraite facultatives pour ce même directeur. Premièrement, sur décision de son directeur, le centre avait versé à ce même directeur une indemnité à l'occasion de son départ à la retraite, sans que ce versement n'ait donné lieu aux déclarations fiscales et sociales requises lorsque le départ à la retraite intervient sur initiative de la personne concernée. Un redressement opéré ultérieurement par l'URSSAF avait été intégralement pris en charge par le centre, « *sans que celui-ci engage d'action récursoire* » envers le bénéficiaire. La Cour a rappelé que, d'une façon générale, « *il appartient à l'employeur de décompter des salaires et autres indemnités imposables les prélèvements sociaux qui y sont réglementairement attachés ; que le non respect des prescriptions légales en la matière est constitutif d'une infraction aux règles d'exécution des dépenses qui s'imposaient au centre* », au sens de l'article L. 313-4 CJF. Elle a néanmoins considéré que le fait que « *les indemnités versées aux personnels du centre étaient par habitude considérées comme dispensées de cotisations* » constituait une circonstance atténuante de responsabilité. Deuxièmement, s'agissant de la prise en charge par le centre de cotisations de retraite facultatives au bénéfice de son directeur, la Cour a jugé qu'il s'agissait de « *compléments de rémunération* » ou de libéralités qui auraient dû, à ce titre, faire l'objet d'une délibération du CA, en vertu des textes applicables au centre. Les infractions prévues aux art. L. 313-3 et 313-4 CJF étaient dès lors constituées. Tout en rappelant que l'usage de la prise en charge de telles cotisations par le centre était dépourvu de toute base légale, la Cour a précisé que « *la circonstance que cette pratique avait été instituée antérieurement à sa nomination à la direction du centre au bénéfice de l'ensemble des médecins et qu'elle avait été adoptée par d'autres centres de lutte contre le cancer* » devait être retenue comme circonstance atténuante de responsabilité.

En conclusion des trois séries d'infractions présentées ci-dessus, la CDBF a condamné l'un des anciens directeurs du centre à une amende de 2.000 EUR, en retenant d'importantes circonstances atténuantes. Son successeur, qui s'était attaché à mettre fin aux agissements irréguliers, a été relaxé. L'arrêt a été publié au *Journal officiel*.

* * *

2 - Arrêt n° 152-404-II CDBF (2ème section) 24-II-2006, *Société Altus Finance, 2ème arrêt*[30]

I. Infractions concernées :

- Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF)[31] : infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses publiques et de gestion des biens ;
- Art. L. 313-6 du CJF[32] : octroi d'un avantage injustifié à autrui.

II. Résumé :

1. Procédure et compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

a) Saisie par la Cour des comptes de la présente affaire, la CDBF avait rendu un premier arrêt en 1999 (**CDBF 29-IX-1999**, ***Société Altus Finance*** ; Revue du Trésor 2000, p. 30, note Lascombe et Vandendriessche), par lequel elle l'avait renvoyée, avant dire droit au fond, devant le rapporteur pour complément d'instruction.

30) Cet arrêt fait l'objet d'un recours en cassation. L'arrêt de la Cour peut être consulté en ligne sur www.ccomptes.fr, dans la rubrique consacrée à la Cour de discipline budgétaire et financière. Voir également : AJDA 2006, p. 1249, note Groper et Michaut ; JCP éd. générale n° 38 II 10152, note Gastinel ; RFDA 2006, p. 624, note Lascombe et Vandendriessche ; Revue du Trésor 2006, p. 910, note Lascombe et Vandendriessche.

31) Au moment des faits : article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée, repris à l'article L. 313-4 du CJF.

32) Au moment des faits : article 6 de la loi du 25 septembre 1948, codifié à l'article L. 313-6 du CJF.

b) Dans le présent arrêt du 24-II-2006, donc le deuxième dans cette affaire, la CDBF a rappelé qu'elle était **compétente** pour juger les dirigeants d'organismes soumis au contrôle soit de la Cour des comptes, soit des chambres régionales des comptes. La **société Altus Finance, en tant que filiale au moment des faits du Crédit Lyonnais entreprise publique contrôlée par l'État**, tombait donc, tout comme les filiales d'Altus Finance, dans le champ de compétence de la CDBF en vertu de l'article L. 312-1 du CJF.

c) La CDBF, indiquant que les poursuites, dans cette affaire, étaient fondées sur les infractions aujourd'hui prévues aux articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF (v. plus haut), a rappelé que ces infractions ne se limitent pas au non respect de règles d'exécution des dépenses publiques et recettes publiques ou de gestion des biens de collectivités publiques ou encore des règles de la comptabilité publique, mais qu'elles peuvent également concerner des agissements commis par des personnes justiciables de la CDBF dans le cadre de leurs fonctions au sein de personnes morales, **quel que soit le statut, public ou privé, des organismes en cause, et indépendamment de la finalité commerciale ou concurrentielle de leur activité**, dès lors que ces agissements ont méconnu les règles applicables à la gestion financière de ces organismes[33].

La Cour a rappelé dans le présent arrêt qu'elle n'est pas juge de l'opportunité des décisions de gestion ; elle doit seulement, conformément à sa jurisprudence[34], déterminer et apprécier les infractions qui auraient été commises dans les affaires portées devant elle. Elle a considéré que le renvoi des intéressés devant la juridiction avait une base légale dans la mesure où il était fondé, d'une part, sur la méconnaissance, notamment, de règles du code de commerce concernant le provisionnement, de règles prudentielles en usage dans les professions financière et bancaire et de règles d'administration des biens, ainsi que, d'autre part, sur le défaut d'organisation et de surveillance ayant permis la commission d'infractions, ces règles faisant partie de celles dont le non respect est sanctionné par l'article L. 313-4 du CJF, et des obligations dont la méconnaissance peut entraîner l'application de l'article L. 313-6 du CJF.

---

33) V. p. ex. **CDBF 19-IV-2000**, ***Banque du Crédit chimique*** ; Revue du Trésor 2001, p. 796, note Lascombe et Vandendriessche ; Recueil des juridictions financières p. 105 ; **CDBF 20-V-1998**, ***Société de banque occidentale (SDBO)*** ; Revue du Trésor 1999, p. 206 ; Recueil des juridictions financières p. 132 ; **CDBF 2-VII-1997**, ***Compagnie générale maritime (CGM) et CGM España*** ; Revue du Trésor 1999, p. 191 ; Recueil des juridictions financières p. 206 ; etc.

34) **CDBF 19-VII-1974**, ***Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La Villette (SEMVI)*** ; Lebon p. 803 ; Grands arrêts de la jurisprudence financière (4ème édition), n° 56, p. 507.

2. Faits. – Trois séries de faits avaient été portées devant la Cour.

a) Sur l'opération relative à Marland Distribution. – La CDBF n'a pas retenu le grief relatif à l'absence de provisionnement, dans les comptes d'Altus Finance au 31 décembre 1992, des prêts et participations liés à l'opération Marland Distribution, mais a retenu les deux griefs suivants :

- Dans le cadre de la restructuration de l'ancien groupe Marland Distribution, dont Altus Finance avait pris le contrôle, la société SBT BATIF, filiale d'Altus Finance, a octroyé fin 1992 des prêts atteignant globalement 1,5 milliard FRF à deux sociétés de droit néerlandais, afin de permettre à celles-ci de racheter des filiales de l'ancien groupe Marland. La Cour a jugé que l'octroi de ces prêts, comportant une prise de risque élevée, n'a pas fait l'objet des précautions requises, notamment sous forme d'examen collégial préalable, qui aurait permis d'évaluer la prise de risque et de prendre une décision éclairée quant au choix des partenaires à retenir dans le cadre de cette opération. Les décisions concernant ces montages n'ont pas été prises dans le respect des obligations résultant des usages prudentiels applicables aux établissements financiers et bancaires, qui comptent au nombre des règles d'exécution des recettes et des dépenses d'Altus Finance et de SBT BATIF dont le non respect tombe sous le coup de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

- La Cour a par ailleurs constaté que deux de ces prêts, à hauteur de 1,25 milliard FRF, ont été octroyés aux sociétés néerlandaises sans accord préalable sur les termes du contrat, sans convention préalable au versement de ces sommes et sans constitution de garanties, ce qui est constitutif de violations graves des usages de la profession bancaire et financière, tombant sous le coup de l'infraction de l'article L. 313-4 du CJF précité.

b) Sur l'opération relative au groupe Sellotape. – Après avoir pris le contrôle du groupe britannique Pembridge, qui détenait notamment la société britannique Sellotape, elle-même maison mère d'un ensemble de sociétés réparties dans le monde et spécialisées dans différents types de fabrication de ruban et de papier adhésif, Altus Finance a conclu le 20 novembre 1991 avec trois opérateurs industriels un ensemble d'accords dans la perspective de l'acquisition par la société PJR, dont ils étaient les actionnaires, de Sellotape, et du redressement, par leurs soins, des sociétés constituant ce groupe. Ces accords étaient accompagnés de trois contrats de prêts du même jour, signés par PJR BV et SBT BATIF, filiale d'Altus, qui stipulaient notamment que le versement, par les actionnaires de PJR de 50 millions FRF d'apport en compte courant, constituait un

préalable au décaissement de ces prêts octroyés par SBT BATIF. Le décaissement des prêts est toutefois intervenu sans que l'apport en compte courant de 50 millions FRF ait été effectué. La CDBF a jugé que le non respect par les opérateurs de cette disposition contractuelle était contraire aux intérêts matériels de SBT BATIF et d'Altus Finance, auxquels leurs dirigeants doivent veiller, ce principe constituant une règle d'exécution des recettes, des dépenses et de gestion des biens dont la violation est sanctionnée par l'article L. 313-4 du CJF ; la Cour a par ailleurs jugé qu'en n'exigeant pas le versement de cet apport, les dirigeants de SBT BATIF et d'Altus Finance ont procuré un avantage injustifié à hauteur de 50 millions FRF aux opérateurs, au préjudice de SBT BATIF, constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF.

En outre, constatant que les accords conclus par Altus ont conduit à l'acquisition, par des filiales de cette société, en deux temps de 100 % des actions de PJR, propriétaire de Sellotape, à un prix manifestement surévalué, la Cour a retenu de graves défaillances de la part des dirigeants d'Altus Finance et de ses filiales dans l'organisation et le suivi des affaires, dans la défense des droits et dans la gestion des biens du groupe, ceux-ci n'ayant donc pas, dans les opérations susvisées, préservé les intérêts des entreprises dont ils avaient la charge, ce qui tombe sous le coup de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF. Ces agissements et défaillances ayant par surcroît permis aux opérateurs de réaliser, au détriment d'Altus Finance et de ses filiales, des gains nets à hauteur de 89 millions FRF à l'occasion de la vente, en juin 1993, des 75,5 % du capital qu'ils possédaient de PJR, société qui détenait Sellotape, gains qui s'analysent comme un avantage injustifié procuré à ces opérateurs au préjudice de la société Altus Finance et de ses filiales, en méconnaissance des obligations incombant aux dirigeants de ces sociétés, la CDBF a jugé que ces agissements devaient être sanctionnés par l'article L. 313-6 du CJF.

La Cour n'a toutefois pas retenu le grief relatif à l'absence de provisionnement des risques liés au groupe Sellotape dans les comptes consolidés d'Altus Finance de l'exercice 1992.

c) Sur l'opération relative à la société SATER. – Une opération destinée à constituer un nouveau groupe spécialisé dans le domaine de la création et de l'exploitation de centres d'enfouissement technique de déchets ménagers et industriels a été mise en place en 1992 ; à cette fin, une société dénommée SATER a été constituée avec quatre opérateurs qui en étaient les commandités à travers leur société SATERCO, Altus Finance, commanditaire, ou ses filiales prenant en charge le financement de cette opération. La Cour a considéré que le protocole qu'avait conclu Altus Finance avec ces quatre opérateurs et leur société commanditée

pour « définir les caractéristiques de la société » SATER comportait des clauses juridiques et financières gravement déséquilibrées au détriment d'Altus Finance, dont les défauts ont été accentués par des erreurs de rédaction et par l'utilisation abusive qui en a été faite par les associés commandités. De ce fait, lorsqu'en 1994, les nouveaux dirigeants d'Altus Finance, face aux grandes difficultés économiques que connaissait SATER, voulurent céder SATER à des tiers, ils se trouvèrent dépourvus de marge de négociation à l'égard des opérateurs, du fait des droits importants que leur conférait ce protocole ; c'est dans des conditions défavorables qu'Altus Finance a été contraint de négocier avec les opérateurs en vue de la vente de SATER : une indemnisation de 57 millions FRF leur a été finalement accordée, alors qu'ils avaient déjà été rémunérés et qu'ils n'avaient eux-mêmes apporté aucun financement dans SATER. La Cour a jugé que la conclusion d'accords déséquilibrés au détriment d'Altus Finance, qui ont, en outre, conduit à l'octroi d'avantages injustifiés aux quatre opérateurs au préjudice d'Altus Finance, résulte des insuffisances graves dans l'organisation d'Altus Finance et de l'absence de soumission des engagements d'une particulière importance à des procédures préalables d'évaluation et de contrôle collégial ainsi qu'à l'absence de procédure de contrôle juridique des actes et contrats signés par Altus Finance, ces erreurs constituant des infractions sanctionnées par les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

3. Responsabilités

a) La Cour a jugé que l'ancien directeur général d'Altus Finance, puis vice-président du conseil de surveillance de cette société, est impliqué directement dans les faits de l'espèce, les opérations ayant été menées à son initiative ; ayant toujours pleinement assumé l'intégralité des responsabilités qui lui revenaient aux titre de ses différentes fonctions, la CDBF a considéré qu'il doit être tenu intégralement responsable de l'ensemble des faits qui lui sont reprochés dans les trois séries de faits susvisés, et l'a condamné à une **amende de 100.000 EUR**.

b) S'agissant de l'ancien président du conseil d'administration, puis président du conseil de surveillance d'Altus Finance, il a été condamné sur la base des responsabilités générales de direction, contrôle, surveillance et vigilance lui incombant. La CDBF a constaté que la plupart des irrégularités relevées, commises par les mandataires sociaux et des cadres dirigeants d'Altus Finance dans les trois séries de faits précités, n'ont pu l'être qu'en raison des graves insuffisances qui ont caractérisé l'organisation et le fonctionnement de cette société. La Cour a considéré que le mode de fonctionnement du groupe Altus se caractérisait par un grave défaut de contrôle et de vigilance du président de la société à

l'égard de celle-ci ainsi que de ses filiales, étant précisé que le devoir de surveillance et de contrôle qui incombe aux dirigeants d'un groupe ne saurait se limiter aux opérations de la maison mère, lorsque les opérations menées par des filiales revêtent une importance économique et financière caractérisée pour l'ensemble du groupe, et que ces filiales disposent en réalité d'une autonomie réduite, comme cela était le cas en l'espèce. Il a de ce fait agi en méconnaissance des obligations inhérentes à ses fonctions que lui imposait notamment la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, défaillances constitutives de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF ; en conséquence, il a été condamné par la CDBF à une **amende de 59.000 EUR**.

c) Une troisième personne a été **relaxée**.

d) L'arrêt a été intégralement **publié** au *Journal officiel*.

* * *

3 - Arrêt n° 153-414-III CDBF (1re section) 24-II-2006, *Centre hospitalier spécialisé (CHS) Paul Guiraud de Villejuif, 3ème arrêt*[35]

L'ancien directeur d'un centre hospitalier spécialisé avait adressé au Président de la Cour de discipline budgétaire et financière une « *demande à fin de suspension d'exécution à raison de l'amnistie* » concernant l'exécution de l'arrêt de la CDBF par lequel cette juridiction l'avait condamné à une amende de 5.000 EUR (**CDBF 17-VI-2005, *Centre hospitalier spécialisé (CHS) Paul Guiraud de Villejuif, 2ème arrêt ;*** Rev. Trésor 2005, p. 708, note Lascombe et Vandendriessche).

Le requérant se prévalant de l'article 16 de la loi n° 95-884 du 3 août 1995 portant amnistie, la Cour a rejeté cette demande au motif, en premier lieu, qu'en rendant son arrêt précité du 17-VI- 2005, elle a épuisé sa compétence et ne peut, en principe, se saisir à nouveau du même litige.

La Cour a en second lieu constaté que la requête n'entre dans aucun des cas dans lesquels le recours en révision, prévu par l'article L. 315-3 du code des juridictions financières, est ouvert.

35) L'arrêt est reproduit sur www.ccomptes.fr, rubrique Cour de discipline budgétaire et financière ; v. aussi AJDA 2006, p. 1255, note Groper et Michaut ; Revue du Trésor 2006, p. 918, note Lascombe et Vandendriessche.

Enfin, la Cour a jugé que les sanctions prononcées par la CDBF ne sont pas explicitement mentionnées par la loi d'amnistie invoquée à l'appui de la requête et qu'elles ne constituent pas davantage des sanctions professionnelles ou disciplinaires au sens des articles 14 à 16 de cette loi, et que la procédure prévue par l'article 16 de la loi d'amnistie, sur lequel se fonde la requête, n'est donc pas applicable à la Cour.

La requête a dès lors été rejetée.

Cette décision s'inscrit dans une jurisprudence constante de la Cour concernant l'inapplicabilité des différentes lois d'amnistie, confirmée par le Conseil d'État[36] :

- rejet des conclusions présentées par la défense invoquant une loi d'amnistie : **CDBF 19-VII-1974**, ***Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La Villette (SEMVI)*** ; Lebon p. 803 (extraits anonymisés) ; Grands arrêts de la jurisprudence financière (4ème édition), n° 56, p. 507.

- moyen inopérant de ce que la loi d'amnistie invoquée « *n'exclurait pas expressément du bénéficie de l'amnistie les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et dépenses publiques* », car les amendes prononcées par la CDBF ne sont pas des sanctions professionnelles, non plus que des sanctions pénales : **CDBF 30-X-1985**, ***Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), Service du contrôle médical régional de Nancy*** ; Cahiers de la comptabilité publique de l'université de Caen, n° 3, p. 20.

- loi d'amnistie est sans effet sur le renvoi d'une personne devant la Cour : **CDBF 20-IV-1988**, ***Caisse interprofessionnelle de retraite des commerçants détaillants de la région parisienne (CIRCD)*** ; Lebon p. 546.

36) Arrêts du Conseil d'État confirmant l'inapplicabilité des lois d'amnistie soit aux amendes CDBF, soit aux amendes pour gestion de fait auxquelles les amendes CDBF sont assimilées par la loi :

- **CE 30-VI-1961**, ***Procureur général près la Cour des comptes c/ Sieur Mazer*** ; RDP 1961, p. 864, concl. Bernard ;
- **CE 1er-X-1976**, ***Bouche*** ; Lebon p. 385 ;
- **CE 7-VII-1978**, ***Massip*** ; Lebon p. 301 ;
- **CE 17-X-1984**, ***Contensou*** ; Lebon p. 333 ;
- **CE 15-XI-2006**, ***M. Gallet ;*** v. plus loi, partie E du présent rapport annuel.

- **CDBF 12-IV-1995**, ***Ambassade de France auprès des Émirats Arabes Unis (2ème arrêt)*** ; Rev. Trésor 1996, p. 731 ; Lebon p. 595 ; Recueil des juridictions financières p. 121.
- **CDBF 4-XII-2002**, ***Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA) et SCI Mutualité Astorg*** ; Rev. Trésor 2004, p. 48, note Lascombe et Vandendriessche ; Recueil des juridictions financières p. 112.
- une loi d'amnistie, ne s'appliquant pas à la CDBF, est « *sans effet sur le renvoi de M. X devant la Cour* » : **CDBF 23-IV-2003**, ***Tribunal de grande instance (TGI) de Marseille*** ; Rev. Trésor 2004, p. 54, note Lascombe et Vandendriessche ; Recueil des juridictions financières p. 111.

* * *

4 - Arrêt n° 154-551 CDBF (2ème section) 30-VI-2006, *Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la région d'Étaples-sur-Mer*[37]

I. Dispositions concernées :

- Art. L. 312-2 code des juridictions financières (CJF) : **compétence** exceptionnelle de la CDBF sur les élus locaux sous certaines conditions.
- art. L. 313-6 code des juridictions financières (CJF) : **infraction** de l'octroi d'un avantage injustifié à autrui, en méconnaissance de ses obligations, ayant causé un préjudice au Trésor ou à l'organisme concerné.

37) Voir, pour l'arrêt lui-même, www.ccomptes.fr, rubrique Cour de discipline budgétaire et financière ; v. également BJCL 2006 n° 10, p. 710, note Bredin ; AJDA 2006, p. 2445, note Groper et Michaut ; Revue du Trésor 2006, p. 918, note Lascombe et Vandendriessche ; v. commentaire Peyrical dans Dr. adm. 2006, n° 12, p. 14.

II. Résumé :

Un président élu de SIVOM (groupement de collectivités locales), avait été renvoyé devant la Cour. L'examen de sa **compétence** sur cette personne a conduit la Cour à constater que ce dernier n'était pas, pour les faits de l'espèce, justiciable de la CDBF.

En effet, l'article L. 312-1-IIf CJF dispose que les présidents élus de groupements de collectivités territoriales ne sont en principe pas justiciables de la Cour, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions[38].

L'article L. 312-2 CJF prévoit toutefois une dérogation à cette règle de la non-justiciablilité des élus locaux et des présidents de groupements de collectivités locales. Ces personnes sont, en vertu de l'art. L. 312-2 précité, néanmoins justiciables de la Cour, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, lorsque **deux conditions cumulatives** sont réunies : d'une part, ces personnes doivent avoir engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de **réquisition**, conformément à l'article L. 233-1 CJF, qui renvoie aux articles L. 1617-2 à 1617-4 du code général des collectivités territoriales, **et** d'autre part ces personnes doivent avoir enfreint les dispositions de l'article **L. 313-6 CJF**, infraction visant les personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions, ont, en méconnaissance de leurs obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé.

C'est sur cette justiciablilité exceptionnelle des élus locaux que se fondait précisément la décision de renvoi du Procureur général en l'espèce. Il s'agissait de la première affaire rendue par la CDBF sur une affaire basée sur la compétence exceptionnelle de l'art. L. 312-2 précité. La Cour a donc successivement examiné les conditions requises pour établir la justiciablilité de l'élu local renvoyé devant elle, et donc sa compétence pour juger ce dernier.

Premièrement, la Cour a relevé que l'intéressé avait, suite à la résiliation unilatérale d'un marché de traitement d'ordures ménagères, réquisitionné à plusieurs reprises le comptable qui refusait de payer des prestations fournies par l'entreprise titulaire de ce marché postérieurement à la résiliation de celui-ci. La Cour a considéré qu'en dépit des erreurs commises par le comptable dans la motivation de ses décisions de suspension, il était fondé à suspendre le paiement de ces mandats, ceux-ci n'ayant pas été appuyés des pièces justificatives

38) Cette règle joue également pour les autres catégories d'élus locaux, voir art. L. 312-1-IIb à L. 312-1-IIe du CJF.

suffisantes, et qu'en réquisitionnant dans ces conditions le comptable, l'ordonnateur élu local était susceptible d'engager sa responsabilité propre.

Deuxièmement, la Cour a considéré qu'en demandant le payement de prestations fournies « *en dehors de tout contrat et de façon irrégulière au regard des règles de la commande publique* », l'ordonnateur élu local avait agi en méconnaissance de ses obligations, au sens de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 CJF précité, tout en précisant que le SIVOM avait pris « *les mesures nécessaires pour remédier aux conséquences de l'irrégularité du premier marché et assurer la continuité du service public d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères* » ;

Troisièmement, la Cour a jugé que, même si l'intéressé a pu croire de bonne foi que la poursuite des prestations de traitement d'ordures ménagères était autorisée par une délibération du conseil intercommunal du SIVOM et par une convention dite de transaction intervenue entre la résiliation du marché initial et la poursuite des prestations, « *ces actes ne constituaient pas le fondement juridique adéquat des ordres de réquisition, au regard des règles fondamentales de la commande publique* » et que ces irrégularités commises à l'occasion d'ordres de réquisition ont procuré un avantage injustifié à l'entreprise assurant le traitement des ordures.

Toutefois, quatrièmement, la Cour a constaté l'absence de preuve d'un préjudice au détriment de la collectivité publique du fait de ces irrégularités : « *la circonstance que les prestations n'aient pas eu un fondement juridique régulier pendant la période comprise entre la résiliation du marché initial et la mise en œuvre du nouvel appel d'offres ne suffit pas, à elle seule, à établir l'existence d'un préjudice pour le SIVOM* ».

Il en découle les conséquences suivantes :

1. faute d'établir l'existence d'un **préjudice**, les conditions d'application de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 CJF n'étaient pas réunies en l'espèce ;

2. la compétence exceptionnelle de la CDBF sur les élus locaux prévue à l'art. L. 312-2 CJF exigeant notamment la commission de l'infraction de l'art. L. 313-6 CJF et cette dernière infraction n'étant pas établie, la Cour ne pouvait donc **pas** fonder sa **compétence** sur l'art. L. 312-2 précité.

En conclusion, les conditions juridiques de la justiciabilité de l'élu local renvoyé devant la CDBF n'étant, pour les faits de l'espèce, pas réunies, la Cour a décidé, comme la personne renvoyée n'était pas justiciable de la Cour, qu'il n'y avait « *pas lieu de statuer sur l'affaire renvoyée à la Cour de discipline budgétaire et financière par le Procureur général* ».

* * *

5 - Arrêt n° 155-535 CDBF (1re section) 25-IX-2006, *Institut national de la propriété industrielle (INPI)*[39]

I. Infractions concernées :

- Art. L. 313-4 code des juridictions financières (CJF) : infraction aux règles d'exécution des dépenses publiques ;
- art. L. 313-6 CJF : octroi d'un avantage injustifié à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme concerné.

II. Résumé :

La CDBF avait été saisie par le Procureur général sur la base d'un déféré de la Cour des comptes. La CDBF a retenu trois séries de faits constitutifs d'infractions.

1. Le payement irrégulier d'indemnités et de frais de mission à un chargé de mission

Des indemnités et des frais de mission avaient été versés par l'établissement à un chargé de mission en méconnaissance du décret du 28 mai 1990 qui fixe « *les conditions et les modalités de règlement des frais à la charge des budgets de l'État et des établissements publics nationaux à caractère administratif à l'occasion des déplacements temporaires ou des changements de résidence effectués par leurs*

39) Arrêt consultable sur www.ccomptes.fr; v. aussi AJDA 2006, p. 2449, note Groper et Michaut.

personnels civils sur le territoire métropolitain de la France ». Ces irrégularités étaient constitutives de l'infraction prévue à l'art. L. 313-4 CJF. La Cour a également considéré que ces versements indus avaient octroyé un avantage injustifié à leur bénéficiaire, entraînant un préjudice pour l'établissement, au sens de l'infraction prévue à l'art. L. 313-6 CJF. La Cour a retenu la responsabilité du directeur général, à l'origine des irrégularités, qui avait à plusieurs reprises réquisitionné le comptable, celui-ci ayant suspendu le payement ; toutefois, des circonstances atténuantes ont été retenues en sa faveur : premièrement, il avait sollicité l'avis du contrôleur financier sur le montage retenu sans que ce dernier n'y réponde ; deuxièmement, les irrégularités commises avaient été motivées *« par le souci d'assurer à l'établissement les services* [du chargé de mission] *pour un coût qui était estimé très inférieur à celui qu'aurait représenté le recours à un prestataire extérieur* ».

2. L'imputation comptable irrégulière d'un versement exceptionnel effectué à un concessionnaire

Le versement exceptionnel opéré par l'établissement public à un concessionnaire de service public n'avait pas été imputé sur le compte adéquat, ce qui constitue une méconnaissance des « *règles relatives à l'exacte imputation des dépenses telles qu'elles résultent notamment de l'article 12, alinéa B, du décret du 29 décembre 1962* » et du « *principe de spécialité des crédits, dont le non respect est constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières* ». Le comptable ayant suspendu le payement au motif de sa mauvaise imputation et ayant de ce fait été réquisitionné par l'ordonnateur, c'est la responsabilité de ce dernier qui a été engagée.

Par contre, la Cour n'a pas jugé irrégulière la procédure d'avis du conseil d'administration qui avait été suivie concernant ce versement exceptionnel.

3. Versement d'une prime exceptionnelle aux agents de l'établissement en l'absence de la décision budgétaire requise, la direction du budget s'y étant opposé

La Cour a jugé que constituait une infraction aux règles d'exécution des dépenses de l'établissement le fait d'avoir ordonné le payement d'une prime exceptionnelle aux agents de celui-ci en l'absence de la décision budgétaire requise. En effet, cette prime avait été liquidée et payée en dépit de l'opposition formelle de la direction du budget du ministère des finances à la décision budgétaire modificative qui prévoyait

les crédits correspondants, qui n'était donc jamais devenue exécutoire. L'ordonnateur avait laissé le comptable public dans l'ignorance de l'opposition de la tutelle financière, ce qui avait rendu possible le payement de cette prime en dépit de l'irrégularité budgétaire. L'infraction prévue à l'art. L. 313-4 CJF est constituée.

La Cour a retenu la responsabilité du directeur général qui, même s'il n'avait pas personnellement liquidé la prime et était absent le jour de la transmission du fichier paye au comptable, aurait dû tirer les conséquences de l'opposition de la tutelle à la décision budgétaire modificative. La Cour a toutefois retenu des circonstances atténuantes : premièrement, le représentant de la direction du budget avait voté la décision budgétaire modificative incluant les crédits afférents au versement de la prime exceptionnelle lors de sa présentation au conseil d'administration avant de s'opposer formellement à l'octroi de ladite prime ; deuxièmement, le directeur général avait, dès sa prise de fonctions, préparé « *avec les autorités de tutelle une réforme globale des régimes statutaire et indemnitaire de l'INPI, finalement intervenue postérieurement aux faits* ».

Par contre, la Cour n'a pas, contrairement à la décision de renvoi du Procureur général, retenu l'infraction prévue à l'art. L. 313-6 CJF. Premièrement, elle a jugée régulière, au moment des faits, la décision du directeur général de créer cette prime ; en effet, en l'absence de texte confiant cette compétence à une autre autorité, le directeur général d'un établissement public est compétent pour fixer les règles applicables au personnel contractuel de cet établissement public et concernant les indemnités dues à ces agents, le gouvernement s'étant borné, à l'époque des faits, à régler les conditions de recrutement et d'avancement des personnels, en laissant à l'organe compétent de l'Institut le soin de préciser les autres éléments de leur situation. Le directeur général ayant été compétent pour créer cette prime, qui n'était donc pas irrégulière, aucun avantage injustifié n'avait été octroyé aux agents. Deuxièmement, la Cour a rappelé qu'une infraction budgétaire, qui était constituée en l'espèce, n'entraînait pas pour autant automatiquement l'octroi d'un avantage injustifié à autrui au sens de l'infraction prévue à l'art. L. 313-6 CJF, qui n'était donc pas constituée.

En conclusion des trois séries d'infractions et des circonstances atténuantes nombreuses présentées ci-dessus, la Cour a condamné le directeur général en fonctions au moment des faits à une amende de 500 EUR. Elle a décidé de ne pas publier l'arrêt au *Journal officiel*.

* * *

6 - Arrêt n° 156-532 CDBF (2ème section) 15-XII-2006, *Centre hospitalier d'Ambert*

I. Infractions concernées :

- Art. L. 313-4 code des juridictions financières (CJF) : infraction aux règles d'exécution des dépenses publiques ;
- art. L. 313-6 CJF : octroi d'un avantage injustifié à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme concerné (non).

II. Résumé :

La CDBF avait été saisie par le Procureur général sur la base d'un déféré d'une chambre régionale des comptes. La CDBF s'est prononcée sur deux séries de faits distincts portés devant elle.

1. Le versement de primes pour gardes et astreintes dans des conditions irrégulières

Des médecins du centre hospitalier avaient bénéficié de rémunérations, au titre de leurs astreintes, versées dans des conditions irrégulières au regard de la réglementation applicable. Par ailleurs, un certain nombre de documents et pièces justificatives exigés par la réglementation dans le cadre de la rémunération des astreintes n'avaient pas été produits, ce qui « *était de nature à empêcher d'une part tout contrôle de l'ordonnateur sur la réalité du service fait, alors qu'il doit la certifier sous sa responsabilité en application de l'article 7 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, et d'autre part tout contrôle du comptable sur la validité de la créance* ». La Cour a jugé que ces irrégularités étaient constitutives de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 CJF, des règles d'exécution des dépenses ayant été méconnues, et qu'elles étaient imputables au directeur de centre hospitalier. Toutefois, la Cour a considéré qu'il n'était pas établi que ces versements aient conduit à accorder aux médecins un avantage injustifié au préjudice du centre hospitalier, au sens de l'infraction prévue à l'art. L. 313-6 CJF.

La Cour a accordé au directeur de larges circonstances atténuantes : le contexte difficile dans lequel se trouvait cet établissement en milieu rural au regard de la nécessité d'assurer la continuité du service public hospitalier d'une part, et les qualités professionnelles de l'intéressé d'autre part. Elle a cependant refusé de considérer les circonstances liées aux considérations de service public comme revêtant en l'espèce le caractère d'une excuse absolutoire, car il n'était « *pas totalement établi* » que l'objectif de continuité et de bon fonctionnement du service public « *n'aurait pas pu être atteint dans le respect des règles* »[40].

2. L'attribution d'une double rémunération à un médecin

Un médecin, mis à disposition du centre hospitalier par un autre établissement de la région, avait perçu une double rémunération : il percevait d'une part le traitement versé par son établissement d'origine, auquel le centre hospitalier remboursait la rémunération ainsi versée, conformément aux règles de la mise à disposition ; d'autre part, ce médecin percevait, outre la prise en charge de ses frais de déplacement, un traitement directement versé par le centre hospitalier. La Cour a jugé que ce deuxième traitement versé par le centre hospitalier n'avait aucun fondement juridique et que l'infraction prévue à l'art. L. 313-4 CJF était donc constituée. Elle a rappelé que le remboursement progressif de ces sommes par l'intéressé ne faisait pas disparaître l'infraction. Toutefois, la Cour a jugé que les paiements irréguliers ne résultaient pas en l'espèce d'une violation intentionnelle de la réglementation, mais d'une erreur involontaire insusceptible d'engager la responsabilité de l'ordonnateur.

En conclusion, la Cour a condamné le directeur du centre hospitalier en fonctions au moment des faits, au titre de la seule première infraction, à une amende de 500 EUR. Elle a décidé de publier l'arrêt au *Journal officiel*.

40) A comparer avec : **CDBF 1er-VII-1991, *Centre hospitalier de Lorient*** ; Cahiers de la comptabilité publique de l'université de Caen n° 3, p. 229 ; Lebon p. 635 ; Recueil des juridictions financières p. 128.

D - Décisions de classement du Procureur général

Au cours de l'année 2006, au total dix-sept affaires (y compris les affaires concernant l'inexécution des décisions de justice) ont été classées par le Procureur général (auxquelles il convient d'ajouter un déféré irrecevable), contre douze classements en 2005 et quinze en 2004.

1 - Un déféré irrecevable

Un « déféré » parvenu au ministère public près la Cour a dû être déclaré irrecevable, n'ayant pas été décidé ni transmis par une autorité compétente.

En effet, l'article L. 314-1 CJF fixe limitativement la liste des personnes habilitées à saisir, par le ministère public, la Cour de discipline budgétaire et financière. Tout déféré formulé par une autre personne est donc irrecevable. Cela signifie également que cette compétence ne peut pas être déléguée (v. à ce sujet **CDB[41] 21-IV-1959, *Direction technique et industrielle de l'aéronautique du secrétariat d'État aux forces armées (air)*** ; Lebon 1961, p. 897 ; CCP[42] n° 2, p. 28 ; confirmé par **CE Ass. 30-VI-1961, *Procureur général c/ Mazer*** ; Lebon p. 451 ; RDP 1961, p. 845, concl. Bernard ; Grands arrêts de la jurisprudence financière 4ème édition, n° 52).

2 - Onze classements avant instruction, dont trois hors affaires d'inexécution de décisions de justice

Onze des décisions de classement ont été prises avant instruction, sur la base de l'article L. 314-3 du CJF.

a) Affaires concernant l'inexécution de décisions de justice

Huit parmi les affaires classées avant instruction concernaient des affaires déférées en application de la loi du 16 juillet 1980.

41) Jusqu'en 1971, la CDBF s'appelait « *Cour de discipline budgétaire* » (CDB).
42) Cahiers de la comptabilité publique de l'université de Caen.

Une seule a été classée parce que la CDBF était, en l'état, incompétente pour en connaître : les dispositions de la loi de 1980 auxquelles se réfère l'article L. 313-12 du CJF ne s'appliquent en effet qu'à l'exécution des décisions de justice définitivement passées en force de chose jugée. Or en l'espèce, le procureur général a été informé que le jugement en cause était frappé d'appel.

Dans les sept autres affaires, les courriers de mise en demeure adressés par le procureur général ont permis aux justiciables d'obtenir l'exécution des décisions de justice. Les sommes ainsi versées sont parfois de montant peu élevé : environ 1 500€ dans deux affaires, 3 000€ dans une autre. La mauvaise volonté des administrations concernées (il s'agit dans ces trois cas de services de l'État) n'en est que plus manifeste car les condamnations remontaient parfois à 2003 ou 2004. Mais les montants peuvent atteindre 20 000 à 30 000€ (deux cas) voire beaucoup plus (deux autres cas). Ainsi, une importante collectivité d'outre-mer a dû, compte tenu du délai écoulé depuis sa condamnation, régler à deux établissements bancaires plus de 600 000€ au principal, une somme égale et même légèrement supérieure au titre des intérêts légaux et 1 200€ au titre de l'article 700 du nouveau code de procédure civile, soit au total plus de 1 233 000€.

Après une première intervention demeurée infructueuse, le Procureur général a été conduit, pour obtenir le paiement des sommes dues, à informer l'ordonnateur de la collectivité de son intention de prendre un réquisitoire qui aurait déclenché l'ouverture d'une instruction de l'affaire par un rapporteur de la CDBF.

Il en a été de même dans une autre affaire qui se trouvait compliquée par le fait que le requérant avait tout d'abord conclu une transaction avec l'établissement public concerné pour ensuite la contester et en obtenir l'annulation par le juge judiciaire. Indépendamment du contentieux en cours portant sur le bien-fondé de cette annulation et du recours en cassation formé contre la décision de justice condamnant l'établissement, ce dernier a dû s'acquitter de 175 000€ au principal et de près de 45 000€ d'intérêts, soit au total près de 220 000€.

L'exécution de ces jugements ayant été obtenue, le Procureur général a classé ces affaires.

b) Les autres affaires classées ab initio

Les trois autres déférés ayant fait l'objet d'un classement avant instruction, portant sur des affaires autres que d'inexécution des décisions de justice, provenaient de chambres régionales des comptes.

Parmi ces trois classements initiaux, le premier était relatif à des faits relevés dans la gestion d'un établissement d'enseignement supérieur contrôlé par délégation de la Cour des comptes. Pour partie, ces faits étaient davantage révélateurs d'une mauvaise maîtrise des dépenses que d'infractions susceptibles d'être sanctionnées par la CDBF. Pour le reste, les infractions paraissaient établies mais ne revêtaient pas une gravité suffisante, aux yeux du Procureur général, par rapport aux pratiques généralement constatées dans les universités, pour justifier des poursuites devant la CDBF.

Une deuxième affaire concernait la perception par un établissement public de coopération intercommunale de versements indus de la part du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, en raison de déclarations erronées. Le préfet ayant, à la date de la saisine de la CDBF, fait émettre un titre de recettes en vue du versement des sommes indûment perçues et le caractère intentionnel des déclarations erronées n'étant pas établi, le Procureur général a préféré classer l'affaire.

3 - Six classements après instruction

Le nombre de classements après instruction a doublé par rapport à 2004 et 2005 : six au lieu de trois, ce qui traduit l'augmentation du nombre d'instructions achevées dans l'année et le maintien d'une proportion de classements équivalente. Cinq de ces classements sont intervenus sur le fondement de l'article L. 314-4 du CJF (classement non motivé après dépôt du rapport d'instruction) et le sixième sur celui de l'article L. 314-6 du même code (classement motivé après avis des ministres intéressés). Sur ces six dossiers, deux trouvaient leur origine dans un déféré de la Cour des comptes, deux dans un déféré d'une chambre régionale des comptes et deux dans un réquisitoire pris par le Procureur général de sa propre initiative, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article L. 314-1 du CJF.

Dans ces deux dernières affaires, le Procureur général a notamment été sensible à l'intervention de faits nouveaux allant dans le sens de la régularisation des pratiques en cause, qui sont survenues concomitamment au déroulement de l'instruction.

S'agissant de la première d'entre elles, il avait été alerté par un cadre supérieur de la fonction publique territoriale qui ne parvenait pas à obtenir une réintégration pleine et entière dans ses fonctions antérieures en dépit de plusieurs décisions du juge administratif incluant le prononcé d'astreintes dont le montant cumulé dépassait 200 000€. Après avoir engagé les poursuites au titre de l'article L. 313-7 du CJF, le Procureur général a été informé au cours de l'instruction que la signature d'un protocole d'accord entre la collectivité et le fonctionnaire concerné avait permis de parvenir à une exécution complète des décisions de justice. Compte tenu par ailleurs de diverses circonstances particulières à l'affaire qui pouvaient éclairer le comportement des parties, il a décidé de classer le dossier après le dépôt du rapport d'instruction.

La seconde affaire a trouvé son origine dans un contrôle de la Cour des comptes relatif aux conditions de versement d'une allocation à caractère social. Un texte réglementaire récent ayant limité celles-ci, il a été décidé, à la suite de mouvements sociaux, d'en méconnaître les dispositions sans pour autant les modifier. Cette situation, qui a perduré pendant plus de deux ans et qui concernait des montants financiers importants, a conduit le Procureur général à saisir la CDBF au titre des infractions prévues aux articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF. Toutefois, peu de temps après la fin d'une instruction menée avec célérité, un nouveau décret est venu abroger les dispositions limitatives qui étaient méconnues. La saisine de la CDBF n'a, semble-t-il, pas été étrangère au rétablissement d'une situation juridique conforme à l'état du droit. Ce résultat ayant été obtenu et compte tenu de difficultés juridiques prévisibles dans l'imputation des responsabilités, le Procureur général a décidé de classer l'affaire.

Deux autres affaires classées après instruction ont également fait suite à des contrôles de la Cour des comptes, mais à la différence de la précédente, c'est la juridiction elle-même qui avait décidé de déférer ces affaires à la CDBF. L'un des deux cas se rattachait aux constats effectués à l'occasion d'une enquête sur la politique immobilière d'un ministère. L'instruction menée par le rapporteur de la CDBF, nécessairement plus axée sur les responsabilités individuelles que ne l'avait été celle de la Cour des comptes, a fait ressortir que, si des irrégularités avaient été effectivement commises au regard des dispositions du code des marchés publics et de leur interprétation par la jurisprudence, les fonctionnaires poursuivis disposaient d'une marge de manœuvre limitée pour concilier l'application de ces règles et des impératifs techniques ou des modifications de programmes qui s'imposaient largement à eux. La dilution des responsabilités réelles, l'absence de préjudice financier démontrable subi par la collectivité et l'ampleur des circonstances atténuantes pouvant être reconnues en l'espèce, ont conduit au classement de l'affaire.

Le second cas avait trait à la gestion d'une société publique de participation dont le président aurait avalisé le paiement d'une survaleur lors de l'acquisition d'une entreprise par une de ses filiales. L'instruction propre à la CDBF n'a pas confirmé cette survalorisation du prix d'achat et a montré que des circonstances imprévisibles lors de la transaction avaient bouleversé les perspectives économiques et financières de la société rachetée ; d'autres infractions présumées n'ayant pas davantage été confirmées par l'instruction, le Procureur général a classé l'affaire.

Il en a été de même pour une affaire concernant un établissement public local déférée par une chambre régionale des comptes, mais en raison cette fois de l'ancienneté des faits et des évolutions connues depuis lors par le droit et la jurisprudence applicables.

L'ancienneté des faits caractérisait également l'unique affaire classée en 2006 par la voie d'une décision motivée prise après avis des ministres intéressés. Provenant elle aussi d'un déféré d'une chambre régionale des comptes consécutif au contrôle d'une établissement public local, cette affaire a été classée parce qu'il est apparu, postérieurement à la clôture de l'instruction, qu'une partie notable des faits avait fait l'objet d'une condamnation judiciaire. Dans ces conditions, si la poursuite de la procédure devant la CDBF n'était pas juridiquement impossible, elle perdait malgré tout beaucoup de son intérêt.

***

E - Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF

En 2006, le Conseil d'État[43] a rendu deux décisions sur recours en cassation déposés contre des arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière. Les deux décisions rejettent ces recours.

Il est rappelé qu'au 31-XII-2006, le taux de cassation des arrêts de la CDBF sur dix ans (1997 à 2006) est de 42,86 %, alors qu'il était fin 2005 (1996 à 2005) de 60 % et de 50 % fin 2004 (1995-2004).

* * *

1. Arrêt **CE 23-X-2006**, ***Société AUXIFIP (FIP)***, n° 284350.

Un pourvoi en cassation avait été déposé contre l'arrêt **CDBF 17-VI-2005**, ***Requête en tierce opposition de la société X***[44] *:* le requérant soutenait premièrement que la CDBF aurait commis une erreur de droit en déclarant irrecevable le recours en tierce opposition, par son arrêt du 17-VI-2005, au motif que la décision objet de la tierce opposition ne préjudicie pas à ses droits, la Cour ne pouvant, selon la requête, limiter la possibilité de former une tierce opposition au motif que la société requérante n'était pas mise en cause par l'action publique devant elle ; deuxièmement, le requérant soutenait qu'en retenant un critère tenant au déploiement des effets de l'arrêt contre lequel avait été formé le recours en tierce opposition plutôt que le critère tiré de ce que la tierce opposition est recevable si l'arrêt en cause préjudicie aux droits de requérant, la Cour aurait commis une autre erreur de droit ; troisièmement, il soutenait que l'arrêt de la Cour était entaché de dénaturation des pièces du dossier et d'erreur dans la qualification juridique des faits en ce que la CDBF avait considéré que l'arrêt en cause ne déployait ses effets qu'à l'égard de la personne renvoyée devant elle par le Procureur général ; enfin, le requérant considérait que le motif surabondant de la Cour, tiré de ce que le juge administratif saisi d'un litige contractuel n'est pas lié par les motifs d'un arrêt de la CDBF, entachait également l'arrêt du 17-VI-2005 de la Cour d'erreur de droit.

---

43) Pour la jurisprudence du Conseil d'État, v. www.conseil-etat.fr.

44) Arrêt reproduit sur www.ccomptes.fr, rubrique Cour de discipline budgétaire et financière ; v. également : Rev. Trésor 2005, p. 707, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2005, p. 2397, note Groper et Giannesini ; Lebon p. 673. Enfin, un résumé de cet arrêt figure au rapport public de février 2006 de la CDBF, page 14.

Le Conseil d'État n'a pas admis la requête, considérant qu'aucun des moyens soulevés n'était de nature à permettre l'admission de celle-ci (art. L. 822-1 du code de justice administrative).

* * *

2. Dans une importante décision **CE 15-XI-2006**, ***M. Gallet***[45] (n° 253904 ; à publier au Recueil Lebon), rendue sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF (**CDBF 4-XII-2002**, ***Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA) et SCI Mutualité Astorg***[46]), le Conseil d'État a rejeté la requête formulée par l'une des personnes condamnées par la CDBF. Voici un résumé non exhaustif de l'arrêt du Conseil d'État.

Concernant la compétence de la CDBF, le Conseil d'État a rappelé qu'un gérant d'une SCI, détenue à 99,9 % par une caisse de mutualité assurant en tout ou partie la gestion d'un régime d'assurance légalement obligatoire de sécurité sociale, est justiciable de la CDBF : d'une part, ces deux organismes étant soumis au contrôle de la Cour des comptes, leurs agents, représentants ou administrateurs sont justiciables de la CDBF en vertu de l'art. L. 312-1c) du code des juridictions financières ; d'autre part, l'intéressé ne remplissait pas les conditions prévues par l'art. L. 312-1-IIg) du CJF, qui prévoit que ne sont pas justiciables de la Cour les administrateurs élus des organismes de protection sociale s'ils ne sont pas rémunérés au titre de cette fonction, puisqu'il n'était pas administrateur de l'organisme en question, mais gérant, et donc justiciable de la Cour.

Relativement à l'application de lois d'amnistie à la sanction prononcée en l'espèce par la CDBF, le Conseil d'État a rappelé la jurisprudence traditionnelle (v. plus haut, partie C, arrêt **CDBF (1re section) 24-II-2006**, ***Centre hospitalier spécialisé (CHS) Paul Guiraud de Villejuif, 3ème arrêt***) selon laquelle les amendes infligées par la Cour n'ont pas le caractère d'une sanction pénale, ni d'une sanction disciplinaire au sens des dispositions des lois d'amnistie invoquées, qui ne pouvaient donc être invoquées devant la Cour.

Le Conseil d'État s'est également prononcé pour la première fois sur l'application du principe du *non bis in idem* à la CDBF lorsqu'une personne est poursuivie pénalement pour les mêmes faits que ceux pour lesquels elle est renvoyée devant la CDBF.

45) Mentionné in AJDA 2006, p. 2208.
46) Arrêt reproduit sur www.ccomptes.fr; v. également Rev. Trésor 2004, p. 48, note Lascombe et Vandendriessche ; Rec. p. 112 ; Lebon p. 559.

Le juge de cassation a considéré qu'en jugeant l'intéressé au regard des infractions sanctionnées par la CDBF alors qu'il faisait par ailleurs l'objet de poursuites pénales à raison des mêmes faits, la Cour n'avait fait qu'appliquer l'article L. 314-18 CJF, qui prévoit que « *les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale…* », sans méconnaître le principe du *non bis in idem.* Il a ainsi confirmé la jurisprudence constante de la Cour sur cette question (v. p. ex. **CDBF 29-XI-1999**, ***Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Grand débat national sur l'aménagement du territoire en 1993 et 1994*** ; Rev. Trésor 2000, p. 32, note Lascombe et Vandendriessche ; Rec. p. 105).

Sur le fond, le Conseil d'État a considéré que la CDBF n'avait ni dénaturé les faits de l'affaire ni commis d'erreurs de droit.

Ainsi, le Conseil a jugé par exemple que la CDBF a pu appliquer, s'agissant d'un organisme non soumis aux règles de la comptabilité publique, des règles relatives à l'engagement des dépenses et aux compétences des organes statutaires de la personne morale en cause pour qualifier des faits au regard de l'infraction prévue à l'art. L. 313-4 du code des juridictions financières, sans commettre d'erreur de droit.

Le juge de cassation a également jugé que la Cour n'avait pas commis d'erreur de droit, ni de dénaturation dans l'appréciation de la responsabilité de l'intéressé, en jugeant que l'intéressé avait, à l'occasion du rachat d'une créance bancaire par l'organisme, méconnu les règles de prudence dans la gestion des affaires de cet organisme et ainsi accordé à autrui un avantage injustifié engendrant un préjudice, au sens de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 CJF.

* * *

Au 31-XII-2006, deux affaires CDBF portées devant le Conseil d'État n'étaient pas encore jugées.

F - Conclusion

Après une période de faible activité de la Cour de discipline budgétaire et financière, l'année 2006 marque une nette inversion de cette tendance.

En effet, les indicateurs (nombre de déférés, nombre d'arrêts rendus, ancienneté du stock, délais, taux d'annulation en cassation…) témoignent d'une hausse significative de l'activité de la Cour à tous les niveaux et d'une réduction des délais de traitement des affaires portées devant elle. Cette évolution s'explique non pas par une hausse des irrégularités financières constatées, mais par un meilleur fonctionnement de la CDBF.

Il conviendra dans les années à venir de pérenniser cette évolution favorable, amorcée en 2006. Atteindre un tel objectif, qui est une nécessité si la CDBF veut pouvoir répondre à l'objectif qui lui a été conféré par la loi, impliquera de poursuivre les efforts de rigueur mis en œuvre par la juridiction et de continuer les efforts déployés pour mieux la faire connaître.

Mais au-delà, il paraît souhaitable qu'une nouvelle et ambitieuse réforme du cadre législatif et réglementaire de la CDBF, qu'elle appelle de ses vœux depuis plusieurs années, puisse voir le jour à un horizon proche, portant notamment sur l'extension du champ de ses justiciables, l'accroissement du nombre d'autorités habilitées à déférer une affaire à la Cour ou encore la panoplie de ses sanctions.

Il serait opportun que la CDBF, qui fêtera en 2008 ses 60 ans, puisse d'ici là voir son cadre juridique modernisé et son existence stabilisée, dans l'intérêt de la protection des finances publiques.

***

Le présent rapport a été délibéré à la Cour des comptes le dix-sept janvier deux mille sept.

Ont délibéré : M. Séguin, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Fouquet, Président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; MM. Martin, Pinault, Loloum et Pêcheur, conseillers d'État, et MM. Capdeboscq, Vachia, Duchadeuil et Mme Froment-Meurice, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Était présent et a participé aux débats : M Bénard, Procureur général de la République, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, assisté de M. Bertucci, premier avocat général.

M. Groper, conseiller référendaire à la Cour des comptes et secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière, assurait le secrétariat de la séance.

Fait à la Cour des comptes, le 17 janvier 2007.

Philippe SÉGUIN

Annexe : Liste des arrêts rendus par la CDBF depuis sa création

N°	Date de l'arrêt	Intitulé de l'affaire	Montant des amendes prononcées	JO	Autres publications
1-11	28/06/1954	***Maison centrale de Melun***	20 000 AF[47] 50 000 AF	Non publié	CCP[48] n° 2, p.1
2-16	30/06/1954	***Direction des travaux du génie de Marseille***	250 000 AF	Non publié	Lebon 1961, p. 887 ; CCP n° 2, p. 4
3-10	18/02/1957	***Société nationale des entreprises de presse (SNEP), cinéma des Champs-Élysées***	150 000 AF	18 avril 1957 p.4 108	Lebon 1961, p. 888 ; CCP n° 2, p. 7
4-14	18/02/1957	***Société nationale de vente des surplus (SNVS)***	10 000 AF 10 000 AF 150 000 AF	18 avril 1957 p.4 108	Lebon 1961, p. 888 ; CCP n° 2, p. 9
5-22	22/05/1957	***Société nationale de constructions aéronautiques du Nord (SNCAN)***	1 million AF	23/06/1958 p. 6 288	Lebon 1961, p. 890 ; CCP n° 2, p. 13.

47) AF: anciens francs.
48) CCP: Cahiers de la comptabilité publique de l'université de Caen.

6-24	24/06/1958	***Société d'exploitation et des forges et ateliers de Lyon (SEFAL)***	1 000 AF	5/04/1959 p. 3 933	Lebon 1961, p. 893 ; CCP n° 2, p. 19
7-25	17/02/1959	***Direction centrale du matériel du secrétariat d'État aux forces armées***	100 000 AF 15 000 AF	5 avril 1959 p. 3 933	CCP n° 2, p. 23 ; Lebon 1961, p. 894
8-23	21/04/1959	***Direction technique et industrielle de l'aéronautique du secrétariat d'État aux forces armées (air)***	(irrecevable)	Non publié	Lebon 1961, p. 897 ; CCP n° 2, p. 28.
9-26	11/02/1960	***École de rééducation professionnelle de Strasbourg***	800 FRF	10 avril 1960 p. 3 344	CCP n° 2, p. 31.
10-27	22/02/1961	***Lycée de jeunes filles de Grenoble***	300 FRF 10 FRF 200 FRF	11 juin 1961	CCP n° 2, p. 34 ; Lebon p. 898.
11-34	6/02/1962	***Bureau de recherches minières de l'Algérie (BRMA)***	1 000 FRF 2 000 FRF 1 500 FRF 5 000 FRF	11/04/1962 p. 3 738	CCP n° 2, p. 39 ; Lebon 1962, p. 837

12-33	28/02/1962	***Compagnies Soleil-Accidents et Aigle-Accidents***	4 000 FRF	11/04/1962	CCP n° 2 p.44 ; Lebon p. 839 (extraits).
13-29	21/03/1962	***Section algérienne de l'Office national interprofessionnel des céréales (SAONIC)***	15.000 FRF 2 relaxes	27/05/1962	CCP n° 2, p. 47 ; Lebon p. 840.
14-35	20/06/1962	***École vétérinaire de Lyon***	800 FRF	21/07/1962 p.7 191	CCP n° 2, p.51, Lebon p. 842.
15-40	3/11/1964	***Régie autonome des transports parisiens (RATP)***	100 FRF 100 FRF 500 FRF	23/02/1965 p.1 528	CCP n° 2, p.55 ; Lebon p. 801.
16-43	22/03/1966	***Ambassade de France au Royaume-Uni, Maison Française d'Oxford***	Relaxe		CCP n° 2, p. 58 ; Lebon p. 837.
17-42	12/12/1967	***Mission universitaire et culturelle française en Tunisie***	1000 FRF 2 relaxes	16/06/1968	CCP n° 2, p. 61 ; Lebon p. 663.

18-46	6/02/1968	***École régionale d'agriculture d'Ondes (Haute-Garonne)***	Relaxe		CCP n° 2, p. 65 ; Lebon p. 809 (extraits).
19-53	11/06/1971	***Mutuelle générale française accidents***	10 000 FRF 7 000 FRF	21/10/1973 p. 11 346	Lebon 1973 p. 860 ; CCP n° 2, p. 69
20-52	17/06/1971	***Société Compagnie d'assurances générales contre l'incendie et société La France maritime et continentale***	3 Relaxes		Lebon p. 897 (extraits anonymisés) ; CCP n° 2, p. 75.
21-65	4/04/1973	***Caisse de crédit municipal de Lyon***	1 000 FRF	21/10/1973	Lebon p. 855 (extraits) ; CCP n° 2, p. 78.
22-66	14/05/1973	***Service de la navigation de Strasbourg***	10 000 FRF	21/10/1973	CCP n° 2, p. 82 ; Lebon p. 856 (extraits) ; GAJF[49], n° 53, p. 482.
23-68	8/11/1973	***Union des groupements d'achats publics (UGAP)***	2 000 FRF 200 FRF 1 FRF	Non publié	Lebon 1974, p. 797 (extraits) ; CCP n° 2, p. 88.

49) GAJF: Grands arrêts de la jurisprudence financière, 4ème édition; Dalloz.

24-62	27/11/1973	***Institut géographique national (IGN), service des activités aériennes***	8 000 FRF	27/11/1975 p. 12 175	Lebon 1974, p. 800 (extraits anonymisés) ; CCP n° 2, p. 94.
25-74	15/01/1974	***Caisse de mutualité sociale agricole de la Somme***	2 500 FRF	8/01/1978 p. 219	Lebon p. 802 (extraits anonymisés) ; CCP n° 2, p. 99.
26-70	19/07/1974	***Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La Villette (SEMVI)***	8 000 FRF 3 000 FRF 2 relaxes	4/02/1978 p. 943	CCP n° 2, p. 103 ; Lebon p. 803 (extraits anonymisés) ; GAJF, n° 56, p. 507.
27-69	22/04/1975	***Lycée technique d'État d'Albi***	2 000 FRF relaxe	26/11/1975 p. 12 129	Lebon p. 805 (extraits) ; CCP n° 2, p. 112.
28-94	8/07/1976	***Hôpital psychiatrique de Saint-Alban-sur-Limagnole (Lozère)***	2 000 FRF	26/03/1977 p. 1 664	Lebon p. 709 (extraits) ; CCP n° 2, p. 117.
29-91	17/12/1976	***Caisse interprofessionnelle, commerciale et industrielle d'allocations vieillesse (CICIAV) de Béthune***	2 000 FRF	3/06/1980 p.4 889	CCP n° 2, p. 121.

30-95	25/01/1977	***Direction départementale des services vétérinaires de la Lozère***	3 000 FRF	23/07/1977 p. 4 317	CCP n° 2, p. 126 ; Lebon p. 657 (extraits)
31-90	22/03/1977	***Ministère de la défense, direction des constructions et armes navales de Toulon***	5 000 FRF	5/03/1978 p.1 842	Lebon, p. 677 (extraits) ; CCP n° 2, p. 130.
32-81	17/05/1977	***Institut national de la recherche agronomique (INRA), Centre de recherches zootechniques et vétérinaires (CRZV) de Theix (Puy-de-Dôme)***	1 500 FRF 5 000 FRF	10/03/1978 p. 1 988	Lebon p. 679 (extraits) ; CCP n° 2, p. 135.
33-83	18/06/1977	***Direction départementale de l'équipement du Var, conditions d'occupation et de cession de portions du domaine public maritime à Bormes-les-Mimosas***	Relaxe		CCP n° 2, p. 139.
34-93	21/06/1977	***Direction départementale de l'équipement (DDE) des Bouches-du-Rhône, travaux de construction de l'autoroute Marseille-Fos***	Relaxe		CCP n° 2, p. 145.

35-84	5/07/1977	***Direction départementale de l'équipement des Alpes-Maritimes, conditions d'occupation et de cession de portions du domaine public maritime à Mandelieu-La-Napoule***	2 relaxes		CCP n° 2, p. 150.
36-92	22/11/1977	***Ministère de l'équipement, service régional de l'équipement de Rouen***	2 000 FRF	16/06/1978 p. 4 690	CCP n° 2, p. 154.
37-82	29/06/1978	***Société de crédit immobilier « Les prévoyants de l'avenir de la Charente-Maritime » et société anonyme d'HLM « Le foyer de la Charente-Maritime »***	5 000 FRF	15/02/1979 p. 1 509	CCP n° 2, p. 157 ; Lebon p. 663 (extraits).
38-97	20/03/1979	***Direction départementale de l'équipement (DDE) de la Savoie***	100 FRF 100 FRF	18/01/1980 p. 744	CCP n° 2, p. 167 ; Lebon p. 583 (extraits)
39-108	22/05/1979	***Préfecture de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Préfecture des Bouches-du-Rhône, opération immobilière projetée au lieu dit 'Mas des aulnes'***	100 FRF	Non publié	Lebon p. 585 ; CCP n° 2, p. 171.

40-116	4/12/1979	***Secrétariat d'État à la jeunesse et aux sports, Direction de l'éducation physique et des sports***	2 000 FRF	29/07/1980 p. 6 836	CCP n° 2, p. 175
41-114	11/12/1980	***Caisse centrale de crédit coopératif (CCCC)***	Relaxe		CCP n° 2, p. 180.
42-101	16/10/1981	***Direction départementale de l'équipement (DDE) de la Gironde***	5 000 FRF 1 000 FRF	31/03/1982 p. 3 181	CCP n° 2, p. 188.
43-104	11/12/1981	***Institut universitaire de technologie d'Orsay***	5 000 FRF 2 x 500 FRF	10/06/1982 p. 5 460	CCP n° 2, p. 192.
44-103	26/04/1982	***Institut universitaire de technologie de Belfort***	1 500 FRF 1 000 FRF	10/11/1982 p. 10 003	CCP n° 2, p. 196.
45-124	14/06/1982	***Comité national de la pomme de terre (CNPT)***	40 000 FRF 100 FRF	23/03/1983 p. 3 019	CCP n° 2, p. 200.
46-143	11/10/1982	***Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)***	3 000 FRF 2x 1 000 FRF	1/12/1984 p. 11 044	CCP n° 2, p. 206.

47-136	20/12/1982	***Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire***	10.000 FRF 2000 FRF	16/10/1983 p. 9 393	CCP n° 2, p. 211 ; GAJF, n° 55, p. 496.
48-112	2/05/1983	***Université d'Aix-Marseille III, Institut d'administration des entreprises (IAE)***	500 FRF	12/12/1983 p. 11 058	CCP n° 2, p. 217.
49-98	4/10/1984	***Université Louis Pasteur de Strasbourg, Laboratoire de physique corpusculaire et cosmique (LPCC), Association pour le développement de la recherche en physique corpusculaire et cosmique (ADRPCC)***	10 000 FRF 1 Relaxe	10/07/1985 p. 7 777	CCP n° 2, p. 222.
50-157	19/11/1984	***Centre hospitalier de Chambéry***	40 000 FRF 500 FRF	10/07/1985 p. 7 779	CCP n° 2, p. 228.
51-149	29/11/1984	***Caisse mutuelle régionale (CMR) de Bretagne***	500 FRF	Non publié	CCP n° 2, p. 232.
52-155	14/12/1984	***Hospice de Sos-en-Albret (Lot-et-Garonne***	10 000 FRF	10/07/1985 p. 7 780	CCP n° 2, p. 236.

53-164	14/12/1984	***Direction départementale de l'agriculture du Finistère***	Relaxe		CCP n° 2, p. 239.
54-125	13/02/1985	***Direction départementale de l'agriculture de l'Oise***	5 000 FRF 5 000 FRF 3 x 2 000 FRF	10/11/1985 p. 13 080	CCP n° 3, p. 1.
55-175	27/03/1985	***Société française d'équipements pour la navigation aérienne (SFENA)***	10 000 FRF	10/11/1985 p. 13 082	CCP n ° 3, p. 7.
56-168	30/04/1985	***Ministère de l'agriculture, service des haras et de l'équitation***	7 500 FRF	7/12/1985 p. 14 257	CCP n° 3, p. 10.
57-129	18/06/1985	***Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), service géologique d'Alsace et de Lorraine***	20 000 FRF 5 000 FRF 500 FRF	19/04/1986 p. 5 595	CCP n° 3, p. 15.
58-137	30/10/1985	***Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), Service du contrôle médical régional de Nancy***	5 000 FRF 2 000 FRF	3/05/1986 p. 5 992	CCP n° 3, p. 20.
59-110	22 et 29/11/1985	***Société des autoroutes Rhône-Alpes (AREA)***	Relaxe		CCP n° 3, p. 25.

60-147	3/12/1985	***Monnaies et médailles***	3 x 10 000 FRF 1 000 FRF	16/09/1987 p. 10 795	CCP n° 3, p. 31.
61-186	24/11/1986	***Centre hospitalier Sainte-Anne à Paris (marchés d'ingénierie)***	15 000 FRF	11/07/1987 p. 7 807	CCP n° 3, p. 35.
62-187	24/11/1986	***Centre hospitalier Sainte-Anne à Paris (dépenses de personnel)***	5 000 FRF	11/07/1987 p. 7 806	CCP n° 3, p. 42.
63-117	9/12/1986	***Direction départementale de l'équipement (DDE) de Corse***	5 000 FRF 2 000 FRF 1 000 FRF Relaxe	11/07/1987 p. 7 809	CCP n° 3, p. 49 ; Lebon p. 331.
64-212	25/03/1987	***Associations X et Y***	3 x 40 000 FRF 15 000 FRF 5 000 FRF	Non publié	CCP n° 3, p. 55.
65-126	28/04/1987	***Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)***	2 x 10 000 FRF	13/11/1987 p. 13 234	CCP n° 3, p. 65 ; Lebon p. 503.

66-150	26/05/1987	***Ministère de l'industrie, conventions signées avec le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)***	3 x 5 000 FRF	23/01/1988 p. 1 153	CCP n° 3, p. 75 ; Lebon p. 508.
67-184	16/06/1987	***Société d'économie mixte d'urbanisation, d'aménagement, d'équipement et de construction de la ville de Jeumont et de l'arrondissement d'Avesnes (SEMVIJA)***	50 000 FRF	23/02/1988 p. 2 528	CCP n° 3, p. 83 ; Lebon p. 512.
68-185	1er et 2/07/1987	***Université Paris XII Val de Marne***	15 000 FRF	23/11/1992	CCP n° 3, p. 89 ; Lebon p. 655 (tables).
69-153	30/09/1987	***École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et Association Marc Bloch***	5 000 FRF	Non publié	CCP n° 3, p. 94 ; Lebon p. 515.
70-190	21/10/1987	***Institut technique de la vigne et du vin (ITV)***	50 000 FRF 20 000 FRF	17/12/1991 p. 16 440	CCP n° 3, p. 100 ; Lebon p. 656 (tables).
71-195	17/11/1987	***Université Paris IV Paris-Sorbonne***	2 x 15 000 FRF 5 000 FRF	1/06/1988 p. 7 546	CCP n° 3, p. 105 ; Lebon p. 656 (tables).

72-213	2/12/1987	***Centre hospitalier spécialisé de Prémontré (Aisne)***	15 000 FRF	1/06/1988 p. 7 549	CCP n° 3, p. 113 ; Lebon p. 656 (tables).
73-182	26/01/1988	***Ministère de l'industrie, École supérieure de métrologie (ESM)***	2 000 FRF	Non publié	CCP n° 3, P. 118 ; Lebon p. 537.
74-154	17/02/1988	***Direction des services vétérinaires des Alpes de Haute-Provence, Association Groupement de défense sanitaire (GDS) et Association Groupement vétérinaire pratique (GVP)***	200 000 FRF	16/09/1989 p. 11 749	CP n° 3, p. 122 ; Lebon p. 538.
75-216	16/03/1988	***Caisse de retraite et de prévoyance de la boucherie, boucherie-charcuterie et boucherie hippophagique française (CARBOF)***	2 x 3 000 FRF Relaxe	3/12/1988 p. 15 154	CCP n° 3, p. 131 ; Lebon p. 543.
76-202	20/04/1988	***Caisse interprofessionnelle de retraite des commerçants détaillants de la région parisienne (CIRCD)***	5 000 FRF 2 000 FRF	3/12/1988 p. 15 156	CCP n° 3, p. 138 ; Lebon p. 546.

77-224	30/11/1988	***Office national de la navigation (ONN) et Groupement d'intérêt économique Bateliers artisans service commercial (BASC)***	2 000 FRF 25 000 FRF Relaxe	26/05/1989 p. 6 623	CCP n° 3, p. 143 ; Lebon p. 549.
78-226	7/02/1989	***Institut national de la consommation (INC)***	5 000 FRF	Non publié	CCP n° 3, p. 154 ; Lebon p. 411.
79-214-I	17/04/89	***Ambassade de France auprès des Émirats Arabes Unis***	2 000 FRF	Non publié	CCP n° 3, p. 159.
80-227	10/05/1989	***Centre national d'enseignement à distance (CNED), centre de Vanves***	25 000 FRF 20 000 FRF	24/01/1990 p. 976	CCP n° 3, p. 165 ; Lebon, p. 413.
81-203	5/06/1989	***Hôpital d'Orange***	20 000 FRF 10 000 FRF Relaxe	24/01/1990 p. 978	CCP n° 3, p. 172 ; Lebon p. 417.
82-231	24/10/1989	***Association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens de l'agriculture (APECITA)***	5 000 FRF	25/04/1990 p. 5 043	CCP n° 3, p. 180 ; Lebon p. 421.

83-238	22/11/1989	***Société anonyme La Signalisation (LS)***	35 000 FRF 50 000 FRF 5 000 FRF 2 000 FRF 2 Relaxes	20/06/1990 p. 7 171	CCP n° 3, p. 184 ; Lebon p. 423.
84-228	21/02/1990	***Service interacadémique des examens et concours des académies de Créteil, Paris et Versailles (SIEC)***	Relaxe		CCP n° 3, p. 194 ; Lebon p. 517.
85-236	11/05/1990	***Fonds d'aide et de coopération (FAC)***	1 000 FRF 5 000 FRF	1/03/1991 p. 2 984	CCP n° 3, p. 198 ; Lebon p. 518.
86-241	22/05/1990	***Centre hospitalier spécialisé de Saint-Venant***	30 000 FRF 2 500 FRF Relaxe	27/01/1995	CP n° 3, p. 204 ; Lebon p. 521.
87-247	28/11/1990	***Association pour la gestion de la Sécurité sociale des artistes auteurs (AGESSA)***	15 000 FRF	9/08/1991 p. 10 595	CCP n° 3, p. 217 ; Lebon p. 528.
88-245	17/12/1990	***Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC)***	5 000 FRF 25 000 FRF	9/08/1991 p. 10597	CCP n° 3, p. 222 ; Lebon p. 531.

89-246	1/07/1991	***Centre hospitalier de Lorient***	Relaxe		CCP n° 3, p. 229 ; Lebon p. 635 ; Rec[50]. p. 128.
90-260	27/11/1991	***Ministère de la défense, Délégation générale pour l'armement (DGA), Service technique des engins tactiques (STET)***	Relaxe		Rev. Trésor[51] 1993, p. 30 ; Lebon p. 638 ; Rec. p. 134.
91-257	11 et 12/12/1991	***Centre hospitalier spécialisé de Saint-Étienne-du-Rouvray***	5 000 FRF 500 FRF	3/09/1992 p. 12 098	Rev. Trésor 1993, p. 31 ; Lebon p. 640 ; Rec. p. 136.
92-261	18/12/1991	***Établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle du Vaudreuil***	1 000 FRF	3/09/1992 p. 12 101	Rev. Trésor 1993, p. 35 ; Lebon p. 646 ; Rec. p. 146.
93-253	22/01/1992	***Centre de formation des personnels communaux (CFPC)***	5 000 FRF 5 000 FRF	3/09/1992 p. 12 102	Rev. Trésor 1993, p. 35 ; Lebon p. 627 ; Rec. p. 127.

50) Rec.: Recueil des juridictions financières, actuellement dénommé Arrêts, jugements et communications des juridictions financières, Les éditions du journal officiel.
51) Revue du Trésor.

94-259	19/02/1992	***Association FRANTERM (Recherche et applications de terminologie française)***	10 000 FRF 2 Relaxes	Non publié	Rev. Trésor 1993, p. 775 ; Lebon p. 630 ; Rec. p. 133.
95-248	26/06/1992	***Ministère des Postes et télécommunications et de la télédiffusion (PTT)***	50 000 FRF 40 000 FRF 10 000 FRF 10 000 FRF 2 Relaxes	25/07/1995 p. 11 060	Rev. Trésor 1993, p. 777 ; Lebon p. 632 ; Rec. p. 137.
96-262	6/11/1992	***Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Seine et Marne***	20 000 FR 5 000 FRF 5 000 FRF	7/10/1993 p. 13 969	Rev. Trésor 1993, p. 782 ; Lebon p. 644 ; Rec. p. 154.
97-287	8/12/1992	***Lycée professionnel de Saint-Jean de la Ruelle et groupement d'établissements pour la formation continue (GRETA) d'Orléans-Ouest***	50 000 FRF	7/10/1993 p. 13 969	Rev. Trésor 1993, p. 786 ; Lebon p. 651 ; Rec. p. 165.
98-275	6/05/1993	***Établissement public central Charbonnages de France (CdF)***	Relaxe		Rev. Trésor 1994, p. 758 ; Lebon p. 530.

99-284	6/05/1993	***Société chimique des charbonnages (CdF Chimie SA) et Charbonnages de France Chimie éthylène et plastique (CdF Chimie E.P.)***	Relaxe		Rev. Trésor 1994, p. 761 ; Lebon p. 529 ; Rec. p. 141.
100-303	18/06/1993	***Institut universitaire de I.***	2 500 FRF	3/05/1994 p. 6 434	Rev. Trésor 1994, p. 762 ; Lebon p. 535 ; Rec. p. 144
101-271	13/10/1993	***Carrefour international de la communication (CICOM)***	1 000 FRF 1 000 FRF		Rev. Trésor 1995, p. 677 ; Rec. P. 146.
102-306	15/12/1993	***Ministère de la défense, service d'information et de relations publiques des armées (SIRPA)***	10 000 FRF 500 FRF	25/06/1994 p. 9 242	Rev. Trésor 1995, p. 679 ; Lebon p. 536 ; Rec. p. 151.
103-286	23/02/1994	***SEM A.***	2 500 FRF 2 500 FRF	1/11/1994 p. 15 583	Rev. Trésor 1995, p. 680 ; Lebon p. 719 ; Rec. p. 131.
104-281	18/05/1994	***Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)***	Relaxe		Rev. Trésor 1995, p. 682 ; Lebon, p. 722 ; Rec. p. 137.
105-315	28/09/1994	***Centre hospitalier d'Albi***	5 000 FRF	12/05/1994 p. 8 040	Rev. Trésor 1995, p. 683 ; Lebon p. 725 ; Rec. p. 142.

106-290	7/12/1994	***Comité départemental du tourisme de la Gironde***	1 000 FRF 1 000 FRF relaxe	30/06/1995 p. 9 823	Rev. Trésor 1995, p. 685 ; Lebon p. 728 ; Rec. p. 147.
107-214 II	12/04/1995	***Ambassade de France auprès des Émirats Arabes Unis (2ème arrêt)***	Relaxe		Rev. Trésor 1996, p. 731 ; Lebon p. 595 ; Rec. p. 121.
108-311	28/061995	***Direction générale et directions d'Île-de-France de la Poste***	100 000 FRF 10 000 FRF 4 x 1 000 FRF	31/10/1995 p. 15 947	Rev. Trésor 1996, p. 734 ; Lebon p. 600 ; Rec. p. 131.
109-312	20/11/1995	***Unité de recherche n° 318 du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et unité de recherche n° 7 de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)***	8 000 FRF 2 relaxes	6/02/1996 p. 1 846	Rev. Trésor 1996, p. 737 ; Lebon p. 606.
110-337	20/03/1996	***Établissement public E.***	1 000 FRF	Non publié	Rev. Trésor 1998, p.728 ; Lebon p. 647 ; Rec. p. 169 (extraits).
111-322	15/05/1996	***Société B.***	7 500 FRF	Non publié	Rev. Trésor 1998, p. 728 ; Lebon p. 648 ; Rec. p. 171.

112-320	26/06/1996	***Établissement public F.***	Relaxe		Rev. Trésor 1998, p. 730 ; Lebon p. 651 ; Rec. p. 176.
113-336	27/11/1996	***Ministère A., marchés de prestations informatiques***	50 000 FRF 10 000 FRF 5 000 FRF 2 x 2 000 FRF	Non publié	Rev. Trésor 1998, p. 731, note Ludwig p. 727 ; Lebon p. 653 ; Rec. p. 179.
114-335	29/01/1997	***Centre d'études de systèmes d'information des administrations (CESIA)***	2 000 FRF	Non publié	Rev. Trésor 1999, p. 187 ; Lebon p. 605 (anonymisé)
115-347	18/06/1997	***Musée Rodin***	15 000 FRF 10 000 FRF 4 000 FRF relaxe	3/12/1997 p. 17 457	Rev. Trésor 1999, p. 189 ; Lebon p. 607 ; Rec. p. 203.
116-349	2/07/1997	***Compagnie générale maritime (CGM) et CGM España***	20 000 FRF 5 000 FRF relaxe	12/12/1997 p. 17 972	Rev. Trésor 1999, p. 191 ; Lebon p. 612 ; Rec. p. 206.

117-301	1/10/1997	***Institut de France (indemnités de sujétion)***	20 000 FRF relaxe	21/03/1998	Rev. Trésor 1999, p. 193 ; Lebon p. 614
118-332-II	5/11/1997	***Ministère des affaires étrangères (frais de réception)***	3 000 FRF 3 relaxes	16/12/1997 p. 18 185	Rev. Trésor 1999, p. 194 ; Lebon p. 615 ; AJDA[52] 1997, p. 505, note Cendre-Malinas ;
119-297	3/12/1997	***Institut de France (appartement de la rue d'Aumale)***	25 000 FRF	21/03/1998	Rev. Trésor 1999, p. 198 ; Lebon p. 623
120-300	3/12/1997	***Institut de France (appartement de la rue Monsieur-le-Prince)***	15 000 FRF	21/03/1998	Rev. Trésor 1999, p. 199 ; Lebon p. 621.
121-348/332-II	14 et 16/01/1998	***Ministère des affaires étrangères, service des immeubles et affaires générales (SIAG)***	5 000 FRF relaxe	21/03/1998	Rev. Trésor 1999, p. 200 ; Lebon p. 647 ; Rec. P. 129 (extraits).
122-346	11/02/1998	***Hoirie O. contre Établissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre (EPAREB)***	Relaxe		Rev. Trésor 1999, p. 202 ; Lebon p. 650 (anonymisé) ; Rec. P. 131 (extraits).

52) AJDA: Actualité juridique, droit administratif (Dalloz).

123-328	8/04/1998	***Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS)***	10 000 FRF relaxe	05/09/1998	Rev. Trésor 1999, p. 203 ; Lebon p. 651
124-372	29/04/1998	***Lycée Gaston Berger de Lille et École supérieure de commerce de Lille (ESC)***	5 000 FRF 5 relaxes	Non publié	Rev. Trésor 1999, p. 204 ; Lebon p. 654 (anonymisé)
125-364	20/05/1998	***Société de banque occidentale (SDBO)***	1 million FRF	29/09/1998 p. 14 810	Rev. Trésor 1999, p. 206 ; Lebon p. 656 ; Rec. p. 132.
126-393	9/09/1998	***Société des hôtels Méridien (SHM) et Société Méridien Gestion (SMG)***	20 000 FRF 2 relaxes	29/12/1998 p. 19 765	Rev. Trésor 1999, p. 207 ; Lebon p. 658 ; Rec. p. 136.
127-350	14/10/1998	***Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI)***	Relaxe		Rev. Trésor 1999, p. 210 ; Lebon p. 662 (anonymisé)
128-323	31/03/1999	***Association pour le développement des images de la culture (ARCANAL) et Centre national de la cinématographie (CNC)***	Relaxe		Rev. Trésor 1999, p. 258 ; Lebon p. 563

129-271-II	16/06/1999	***Carrefour international de la communication (CICOM), 2ème arrêt***	Relaxe		Rev. Trésor 2000, p. 28, note Lascombe et Vandendriessche ; Lebon p. 565
130-404-I	29/09/1999	***Société Altus Finance***	100 000 EUR 59 000 EUR 1 Relaxe	28/03/2006	Rev. Trésor 2000, p. 30, note Lascombe et Vandendriessche ; Lebon p. 573
131-363	29/11/1999	***Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Grand débat national sur l'aménagement du territoire en 1993 et 1994***	30 000 FRF 10 000 FRF 2 relaxes	Non publié	Rev. Trésor 2000, p. 32, note Lascombe et Vandendriessche ; Rec. p. 105 (extraits anonymisés) ; Lebon p. 567
132-343	19/04/2000	***Banque du Crédit chimique***	50 000 FRF 30 000 10 000 1 relaxe	13/07/2000 p. 10 727	Rev. Trésor 2001, p. 796, note Lascombe et Vandendriessche ; Lebon p. 741 ; Rec. p. 105
133-380-I	4/04/2001	***Office public intercommunal d'HLM (OPIHLM) de la région de Creil***	10 000 FRF 5 000 FRF 10 000 FRF	21/06/2001	Rev. Trésor 2001, p. 799, note Lascombe et Vandendriessche ; Lebon p. 765

134-369	14/11/2001	***Mission de coopération et d'action culturelle de Castries (Sainte-Lucie)***	10 000 FRF 10 000 FRF 1 000 FRF	11/12/2001 p. 19 673	Rev. Trésor 2004, p. 38, note Lascombe et Vandendriessche ; Lebon p. 771 ; Rec. p. 117.
135-469	20/12/2001	***M. Janky c./ Région Guadeloupe***	30 000 FRF	28/01/2002	BJCL juillet/août 2002, p. 155, note Descheemaeker ; Rev. Trésor 2004, p. 41, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2003, p. 1223, note Groper ; Lebon p. 775 ; Rec. p. 125.
136-382	19/06/2002	***Délégation à l'espace aérien (DEA)***	10 000 EUR 1 000 EUR 3 relaxes	17/07/2002	Rev. Trésor 2004, p. 43, note Lascombe et Vandendriessche ; Rec. P. 99 ; Lebon p. 553.
137-413/366	28/09/2002	***Association foncière urbaine autorisée (AFUA) de Sérignan***	2 500 EUR	9/10/2002	Rev. Trésor 2004, p. 46, note Lascombe et Vandendriessche ; Rec. P. 106 ; Lebon p. 556.
138-442/443	4/12/2002	***Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA) et SCI Mutualité Astorg***	7 000 EUR 700 EUR	2/01/2003	Rev. Trésor 2004, p. 48, note Lascombe et Vandendriessche ; Rec. P. 112 ; Lebon p. 559.

139-405-I et 405-II	23/12/2002	***Mission de coopération et d'action culturelle (MCAC) de N'Djaména (Tchad)***	5 000 EUR 1 500 EUR 750 EUR	22/01/2003	Rev. Trésor 2004, p. 51, note Lascombe et Vandendriessche ; Rec. P. 120 ; Lebon p. 563.
140-439	23/04/2003	***Tribunal de grande instance (TGI) de Marseille***	1 000 EUR	22/05/2003	Rev. Trésor 2004, p. 54, note Lascombe et Vandendriessche ; Lebon p. 579 ; Rec. p. 111.
141-385	13/06/2003	***Société d'économie mixte (SEM) Sarcelles Chaleur***	1 000 EUR 1 000 EUR 10 000 EUR 7 000 EUR	2/07/2003	Rev. Trésor 2004, p. 57, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2003, p. 2316, note Groper ; Lebon p. 584 ; Rec. p. 121.
142-400	7/11/2003	***Association L'Étape***	2 500 EUR relaxe	6/12/2003 p. 20 872	Rev. Trésor 2005, p. 692, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2004, p. 1236, note Groper ; Lebon p. 592 ; Rec. p. 137.
143-441/497	16/12/2003	***Institut national polytechnique de Grenoble (INPG) et université Joseph Fourier Grenoble I (UJF)***	1 500 EUR 1 000 EUR relaxe	21/01/2004	Rev. Trésor 2005, p. 696, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2004, p. 1233, note Groper ; Lebon p. 599 ; Rec. p. 153.

144-442/443	23/03/2004	***M. X (recours en révision)***	Rejeté		Rev. Trésor 2005, p. 699, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2004, p. 1240, note Groper ; Lebon p. 535.
145-380-II	23/03/2004	***Office public intercommunal d'HLM (OPIHLM) de la région de Creil, 2ème arrêt***	1 500 EUR	Non publié	Rev. Trésor 2005, p. 700, note Lascombe et Vandendriessche ; Lebon p. 529.
146-414-I	15/06/2004	***Centre hospitalier spécialisé (CHS) Paul Guiraud de Villejuif***	Renvoi au Conseil d'Etat	Non publié	Rev. Trésor 2005, p. 704, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2004, p. 1602, note Maucour-Isabelle ; Lebon p. 535
147-431	15/06/2004	***Centre hospitalier de Saint Brieuc***	Relaxe		Rev. Trésor 2005, p. 705, note Lascombe et Vandendriessche ; Lebon p. 537
148-574	17/06/2005	***Requête en tierce opposition de la société FIP-AUXIFIP***	Irrecevabilité	Non publié	Rev. Trésor 2005, p. 707, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2005, p. 2397, note Groper et Giannesini ; Lebon p. 673.

149-414-II	17/06/2005	***Centre hospitalier spécialisé (CHS) Paul Guiraud de Villejuif, 2ème arrêt***	5 000 EUR	28/10/2006	Rev. Trésor 2005, p. 708, note Lascombe et Vandendriessche ; Lebon p. 674.
150-493	28/10/2005	***Ministère de la défense, Direction des constructions navales, Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan***	6 000 EUR 2 x 4 500 EUR 1 Relaxe	25/11/2005	Rev. Trésor 2006, p. 902, note Lascombe et Vandendriessche; Lebon p. 678.
151-490	13/01/2006	***Centre régional de lutte contre le cancer Oscar Lambret de Lille***	2 000 EUR 1 Relaxe	28/03/2006	Rev. Trésor 2006, p. 906, note Lascombe et Vandendriessche
152-404-II	24/02/2006	***Société Altus Finance, 2ème arrêt***	100 000 EUR 59 000 EUR 1 Relaxe	28/03/2006	AJDA 2006, p. 1249, note Groper et Michaut ; JCP éd. générale n° 38 II 10152, note Gastinel ; Revue du Trésor 2006, p. 910, note Lascombe et Vandendriessche ; RFDA 2006, p. 624, note Lascombe et Vandendriessche

153-414-III	24/02/2006	***Centre hospitalier spécialisé (CHS) Paul Guiraud de Villejuif, 3ème arrêt***		Non publié	AJDA 2006, p. 1255, note Groper et Michaut ; Revue du Trésor 2006, p. 918, note Lascombe et Vandendriessche
154-551	30/06/2006	***Service intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la région d'Étaples-sur-Mer***	Non lieu à statuer	Non publié	BJCL 2006 n° 10, p. 710, note Bredin ; AJDA 2006, p. 2445, note Groper et Michaut ; Revue du Trésor 2006, p. 918, note Lascombe et Vandendriessche ; v. commentaire Peyrical dans Dr. adm. 2006, n° 12, p. 14.
155-535	25/09/2006	***Institut national de la propriété industrielle (INPI)***	500 EUR	Non publié	AJDA 2006, p. 2449, note Groper et Michaut.
156-532	15/12/2006	***Centre hospitalier d'Ambert***	500 EUR	13/01/2007	